

De invloed van responsiviteit, discussies over beleid en coalitievorming op aanpassing van beleid

**Een case studie naar een beïnvloeding pad bij
incidentevaluaties in de gemeenten Enschede en Utrecht**

The influence of responsiveness, policy discussion and
deliberation and coalition formation on policy adoption

*A case study on a influence pathway of incident evaluations in the Dutch
municipalities of Enschede and Utrecht.*

Naam	: Marc Diepmaat
Studentnummer	: 833569188
Datum	: 25 september 2014
Begeleider/examinator	: Drs. G.P. Arendsen
Mede beoordelaar	: Mw. Lic. M.J.M. Crijns

Eindschrijftie voor de WO-masteropleiding Management

Abstract

In this study, Mark en Henry's Theory of Evaluation Influence is tested in an analysis of a constructed pathway of evaluation influence. The pathway is derived from steps in the discourse analysis of Hajer and consists of the mechanisms responsiveness, policy discussion and deliberation, coalition formation and policy adoption.

The analysis of the pathway in two cases regarding the influence of incident evaluations suggests the pathway does not reflect the real way in which policy is influenced. More research is needed though.

Keywords

Coalition formation, discourse analysis, evaluation, incident, influence, pathway, policy, policy adoption, policy discussion and deliberation, responsiveness.

Samenvatting

Mark en Henry hebben een model ontwikkeld, hun 'Theory of Evaluation Influence', om de invloed van evaluaties in kaart te brengen en om zo te verklaren op welke manier evaluaties invloed hebben. Doelstelling van dit onderzoek is te toetsen of dit model toepasbaar is voor het analyseren van beïnvloedingsmechanismen in vergelijkend onderzoek van cases.

Onderzocht is in hoeverre bij incidentevaluaties beleid wordt beïnvloed via een pad van beïnvloedingsmechanismen responsiviteit, discussies over beleid, coalitievorming en aanpassing van beleid. De verwachting dat juist dit pad optreedt, is ontleend aan de discoursanalyse van Hajer en een vereenvoudigde versie van diens methode 'Argumentative Discourse Analysis' (ADA) is in de analyse van twee cases (de evaluatie van de vuurwerkramp in Enschede in 2000 en de evaluatie van een asbestincident in Utrecht in 2012) toegepast.

Resultaat van de analyse is dat van beïnvloeding volgens het geconstrueerde pad kan worden gesproken voor de eerste fasen van responsiviteit en discussies over beleid. Er treden echter wezenlijke afwijkingen van het pad op in de laatste fasen van coalitievorming en aanpassing van beleid. De causale benadering van het model van Mark en Henry met zijn paden van beïnvloeding lijkt niet te corresponderen met de werkelijke wijze waarop de beïnvloeding van beleid in deze fasen plaatsvindt.

De beperkte opzet van het onderzoek en het hanteren van een vereenvoudigde analysemethode maken de resultaten van het onderzoek echter onzeker. Aanbevolen wordt daarom nader onderzoek te doen in meer vergelijkbare cases met toepassing van de volledige ADA-methode.

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
1 Aanleiding	9
2 Onderzoeksofzet	11
2.1 Doelstelling onderzoek	11
2.2 Vraagstelling	11
2.3 Deelvragen	11
3 Theoretisch kader	13
3.1 Het model van Mark en Henry: Theory of Evaluation Influence	13
3.2 Analyse van beleidsverandering met de discoursanalyse	14
3.3 Discoursanalyse en Theory of Evaluation Influence	16
3.4 Nadere definitie van de onderzochte beïnvloedingsmechanismen	18
3.5 De visie van Birkland op de invloed van veiligheidsincidenten	21
3.6 Conclusies theoretisch kader	23
4 Methode van onderzoek	25
4.1 Argumentative Discourse Analysis (ADA)	25
4.2 Meervoudig holistisch case onderzoek	26
4.3 Dataverzamelmethode	27
4.4 Betrouwbaarheid en validiteit	28
5 De resultaten	31
5.1 Het beïnvloedingsmechanisme responsiviteit	31
5.1.1 Discours en story line in de cases Enschede en Utrecht	31
5.1.2 Enschede: De aanbevelingen van de Commissie Oosting	34
5.1.3 Utrecht: De aanbevelingen van de Commissie Jansen	35
5.1.4 Enschede: Ontvankelijkheid voor de aanbevelingen	37
5.1.5 Utrecht: Ontvankelijkheid voor de aanbevelingen	39
5.1.6 Optreden van het beïnvloedingsmechanisme responsiviteit	41
5.2 Het beïnvloedingsmechanisme discussies over beleid	42
5.2.1 Enschede: Herinterpretatie en aanpassing discours	42
5.2.2 Utrecht: Herinterpretatie en aanpassing discours	44
5.2.3 Optreden van het beïnvloedingsmechanisme discussies over beleid	46
5.3 Het beïnvloedingsmechanisme coalitievorming	47
5.3.1 Enschede: Nieuw discours	48
5.3.2 Utrecht: Nieuw discours	50
5.3.3 Optreden van het beïnvloedingsmechanisme coalitievorming	51
5.4 Het beïnvloedingsmechanisme aanpassing van beleid	52
5.4.1 Enschede: Vastleggen discours in institutioneel arrangement	52
5.4.2 Utrecht: Vastleggen discours in institutioneel arrangement	54
5.4.3 Optreden van het beïnvloedingsmechanisme aanpassing van beleid	56
6 Conclusie	59
6.1 Antwoorden deelvragen	59
6.2 Antwoord hoofdvraag	62
6.3 Discussie	63
6.4 Beperkingen aan de validiteit en de betrouwbaarheid	63
6.5 Aanbevelingen voor verder onderzoek	64
Literatuur	65
Bijlagen	69
Bijlage 1: Operationalisering onderzoeksvragen	71
Bijlage 2: Verslag interview Remco de Boer	79
Bijlage 3: Akkoord Remco de Boer verslag interview	85
Bijlage 4: Verslag interview Ruurd Reitsma	89
Bijlage 5: Akkoord Ruurd Reitsma verslag interview	97

1 Aanleiding

Wanneer in of in de omgeving van een organisatie iets mis gaat, wordt vaak besloten om het functioneren van de organisatie te evalueren. Achterhaald moet immers worden wat er mis is gegaan, waardoor dit heeft kunnen gebeuren, en of de organisatie daar op de juiste wijze op heeft gereageerd. De aanbevelingen van de evaluatie kunnen vervolgens worden benut om zaken die niet goed zijn geregeld anders en beter in te richten of af te spreken. Dit lijkt allemaal redelijk vanzelfsprekend. Onderzoek heeft echter laten zien dat een dergelijke directe benutting van evaluaties geen vanzelfsprekendheid is. Benutting van evaluaties is dan ook al sinds de jaren zestig van de vorige eeuw thema voor wetenschappelijke theorievorming en onderzoek. Een belangrijke recente ontwikkeling is de conceptuele verbreding door Kirkhart van benutting van evaluaties naar invloed van evaluaties. Mark en Henry hebben voortgeborduurd op dit concept van beïnvloeding. Zij hebben een model ontwikkeld om de invloed van evaluaties in kaart te brengen en om te verklaren op welke manier evaluaties invloed hebben. Hun visie is dat de invloed van evaluaties in de praktijk tot stand komt door het in verbinding met elkaar optreden van diverse beïnvloedingsmechanismen, als schakels in een causale ketting.

In deze studie wordt voor twee cases van evaluatie van veiligheidsincidenten, de asbestcrisis in Utrecht in 2012 en de vuurwerkramp in Enschede in 2001, onderzocht of aanbevelingen van evaluaties volgens een causale ketting van vier beïnvloedingsmechanismen invloed hebben gehad op verandering van beleid.

Beleid wordt gemaakt om bepaalde problemen op te lossen. Daarbij worden keuzes gemaakt. Aan het optreden van een veiligheidsincident kan een gemeente vaak niet veel doen: de oorzaak is in veel gevallen toevallig, een samenloop van omstandigheden en/of een gevolg van onzorgvuldig, risicovol handelen van bepaalde individuen of groepen. Incidentevaluaties kunnen beleidsmakers er echter wel van bewust maken dat bepaald beleid niet of niet geheel juist is, of dat het niet juist wordt uitgevoerd. Evaluaties van veiligheidsincidenten kunnen zo de aanzet geven tot verandering van beleid.

Remco de Boer geeft met de titel van zijn boek over de asbestcrisis in Utrecht - kernachtig aan welke impact een incident kan hebben. Het gaat om 'verloren vertrouwen'. Door een incident verliest de burger zijn vertrouwen in de overheid. Dat verlies aan vertrouwen zal groter zijn als de overheidsorganisatie voorafgaand of tijdens het incident fouten maakt en/of slecht daarover communiceert. Voor een politieke organisatie als een gemeente is dat zorgwekkend: minder vertrouwen vergroot de toch al bestaande kloof tussen bestuurder en burger. Als uit een evaluatie blijkt dat fouten zijn gemaakt of dat de communicatie bij een incident onvoldoende heeft gefunctioneerd, is te verwachten dat politieke beleidsmakers alles op alles willen zetten om dit vertrouwen te herwinnen en om die reden alleen al sturen op zichtbare aanpassingen in beleid.

Zowel in de casus van de asbestcrisis in Utrecht als in de casus van de vuurwerkramp in Enschede is sprake van dergelijk verloren vertrouwen. Dat maakt deze cases

uitermate geschikt voor een reconstructie van het proces van beïnvloeding, en om te toetsen of dit proces aansluit op het theoretische model van Mark en Henry.

2 Onderzoeksopzet

2.1 Doelstelling onderzoek

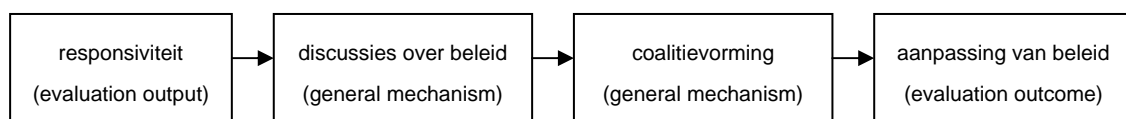
Mark en Henry hebben een model ontwikkeld, hun 'Theory of Evaluation Influence', om de invloed van evaluaties in kaart te brengen en om zo te verklaren op welke manier evaluaties invloed hebben. Doelstelling van dit onderzoek is te toetsen of dit model toepasbaar is voor het analyseren van een geconstrueerd pad van beïnvloedingsmechanismen in vergelijkend onderzoek van cases.

2.2 Vraagstelling

Het onderzoek is gericht op de volgende concepten, beïnvloedingsmechanismen uit het model van Mark en Henry:

1. 'Responsiveness' (evaluation output, hierna: responsiviteit);
2. 'Policy discussion and deliberation' (general mechanism, hierna: discussies over beleid);
3. 'Coalition formation' (general mechanism, hierna: coalitievorming);
4. 'Policy adoption' (evaluation outcome, hierna: aanpassing van beleid).

Schematisch staan deze concepten als volgt in relatie tot elkaar:



Daarbij wordt de volgende centrale vraagstelling onderzocht:

In hoeverre leidt, het model Theory of Evaluation Influence van Mark en Henry volgend, de evaluation output responsiviteit via de algemene beïnvloedingsmechanismen discussies over beleid en coalitievorming tot de evaluation outcome aanpassing van beleid?

2.3 Deelvragen

1. Hoe ziet in de onderzochte cases het bestaande discours eruit waarop de aanbevelingen van de incidentevaluatie invloed hebben?
2. Welke story line is kenmerkend voor het bestaande discours in de onderzochte cases?
3. Hebben in de onderzochte cases de aanbevelingen van de incidentevaluatie invloed op het bestaande discours via het beïnvloedingsmechanisme responsiviteit?
4. Vindt in de onderzochte cases herinterpretatie een aanpassing van het discours plaats onder invloed van het beïnvloedingsmechanisme discussies over beleid ?
5. Welke samenhang is er dan tussen de beïnvloedingsmechanismen discussies over beleid en responsiviteit?

6. Vindt in de onderzochte cases het bereiken van een nieuw discours plaats onder invloed van het beïnvloedingsmechanisme coalitievorming?
7. Welke samenhang is er dan tussen de beïnvloedingsmechanismen coalitievorming en discussies over beleid?
8. Vindt in de onderzochte cases het vastleggen in een institutioneel arrangement plaats onder invloed van het beïnvloedingsmechanisme aanpassing van beleid?
9. Welke samenhang is er dan tussen de beïnvloedingsmechanismen aanpassing van beleid en coalitievorming?

3 Theoretisch kader

3.1 Het model van Mark en Henry: Theory of Evaluation Influence

Het onderzoek sluit enerzijds aan op de wetenschappelijke theorievorming met betrekking tot de invloed van evaluaties van Mark en Henry en op de eerste resultaten van onderzoek op basis van deze theorie. Anderzijds sluit het onderzoek aan op empirisch onderzoek naar de relatie tussen de ontvankelijkheid voor evaluaties van gebruikers en de daadwerkelijke benutting van evaluaties, zodanig dat dit leidt tot beleidsverandering.

Benutting van evaluaties als thema voor wetenschappelijk onderzoek komt voort uit de vraag hoe kennis in het algemeen benut wordt. Diverse auteurs constateerden dat evaluaties vaak niet direct (instrumenteel) benut werden, maar meer conceptueel, symbolisch was, procesgericht. Ook is onderzocht waarom de verspreiding van kennis moeizaam gaat. Een belangrijke recente ontwikkeling is de conceptuele verbreding door Kirkhart van benutting naar invloed, zowel op korte als op langere termijn. In het verlengde hiervan hebben Mark en Henry gesuggereerd om een onderscheid te maken naar de invloed van evaluatie op individuen, op de relaties tussen individuen en op de organisaties waar individuen deel van uit maken. Via intrapersoonlijke, interpersoonlijke en collectieve veranderprocessen leiden bevindingen van evaluaties uiteindelijk tot sociale verbetering.

Mark en Henry hebben een model ontwikkeld om de invloed van evaluaties in kaart te brengen en te verklaren op welke manier evaluaties invloed hebben. Hun visie is dat de invloed van evaluaties in de praktijk tot stand komt door de verbinding van diverse mechanismen, als schakels in een causale ketting. Deze mechanismen classificeren zij in vier soorten:

1. *Algemene beïnvloedingsprocessen* geven aan dat beïnvloeding als gevolg van een evaluatie plaatsvindt en stimuleren de invloed van de evaluatie. Het optreden van algemene beïnvloedingsprocessen hoeft op zich echter niet te betekenen dat beleid ook daadwerkelijk veranderd.
2. *Cognitieve en affectieve processen* betreffen wijzigingen in gedachten en gevoelens, terwijl
3. *Motivatiegerichte processen* de acties en aspiraties betreffen, reacties op verwachte beloningen of straffen voor bepaald gedrag.
4. *Gedraggerichte processen* betreffen veranderingen in acties¹.

Ledermann zet vraagtekens bij toepassing van het model in vergelijkend onderzoek in cases. Het model heeft volgens haar te veel met elkaar samenhangende mechanismen. Voor iedere case zullen weer andere beïnvloedingsmechanismen worden gevonden. Dit zou onder andere door Weiss in onderzoek zijn vastgesteld². Weiss is echter minder stellig in haar bevindingen dan Ledermann doet vermoeden. Dat de toepassing van het model bij Weiss geen bruikbare resultaten geeft, heeft volgens haar andere oorzaken. In haar onderzoek heeft ze de individuele en

¹ Mark, M. and G. Henry (2004), pagina 41 en 42.

² Ledermann, S. (2012), pagina 162.

interpersoonlijke beïnvloeding niet goed kunnen reconstrueren door de relatief lange periode tussen evaluatie en onderzoek, en door de gebrekkige kwaliteit van de respons op gehouden enquêtes³.

Belangrijker nog is echter dat Mark en Henry zelf bij de introductie van hun model al hebben aangegeven dat de wijze waarop de beïnvloedingsmechanismen op elkaar inwerken vaak complex zal zijn⁴. Dat staat de meerwaarde die het model kan hebben bij het op een coherente wijze in beeld brengen van de beïnvloedingsmechanismen in cases volgens hen echter niet in de weg. Zij benadrukken dit bijvoorbeeld in hun bespreking van de voorbeeldcasus 'The Influence of Performance Monitoring in US States'⁵.

Nader onderzoek naar de toepasbaarheid van het model van Mark en Henry in vergelijkend onderzoek van cases is dus gewenst. Dit onderzoek wil hier een bijdrage aan zijn.

3.2 Analyse van beleidsverandering met de discoursanalyse

De grote impact van een incident hoeft niet te betekenen dat de beleidsveranderingen zelf vervolgens vergaand of radicaal zijn. Vergaande maatregelen zijn doorgaans alleen voorbehouden voor de bestuurders die verantwoordelijk worden gehouden voor foute beslissingen tijdens het incident. In de kantlijn van die discussie praten partijen vervolgens over de aanbevolen aanpassingen in het beleid en proberen daarover tot elkaar te komen. Die discussies daarover zullen minder heftig zijn. Bestuurskundige modellen voor de analyse van radicale veranderingen in beleid als de 'punctuated equilibrium' theorie van Baumgartner, de 'social learning' theorie van Hall en de 'policy advocacy coalition' van Sabatier zijn om die reden minder goed toepasbaar als analysemodel⁶.

De discoursanalyse van Hajer biedt betere mogelijkheden voor analyse van de invloed van incidentevaluaties op beleid, omdat deze wel oog heeft voor beperkte verandering. Hajer geeft zelf aan dat de discoursanalyse kan worden toegepast om te onderzoeken hoe discours, cognitie, strategisch gedrag en institutionele patronen samenhangen en bijdragen beleidsverandering⁷. De discoursanalyse onderkent daarbij de belangrijke rol van taal in beleidsdiscussies en –verandering. Met een andere kijk op de zaak worden ook de talige bordjes verhangen⁸.

Een incidentevaluatie heeft ook een duidelijk talige, verhalende invalshoek: de reconstructie van het incident wordt veelal opgeschreven in een chronologische weergave van de feiten. Dit levert niet zelden een spannend verhaal op. Dit verhaal bevordert het begrip van de conclusies en aanbevelingen en voedt de daaropvolgende beleidsdiscussie over de evaluatie. Een discoursanalyse gaat echter verder dan het verhaal van de evaluatie en de beleidsdiscussies die daarop volgen. Een discours verwijst naar een 'geheel van min of meer samenhangende ensembles van ideeën,

³ Weiss, C.H. et al., (2005), pagina 26 en 27.

⁴ Mark, M. and G. Henry (2004), pagina 48.

⁵ Mark, M. and G. Henry (2004), pagina 48-50.

⁶ Tot deze conclusie ben ik gekomen na lezing van het artikel van Korsten (z.j.), waarin hij deze methoden vergelijkt en beoordeeld op hun toepasbaarheid.

⁷ Hajer, M., (2006) pagina 68.

⁸ Korsten, A., (z.j.) pagina 16.

concepten en categorisering' ⁹. Een discoursanalyse richt zich op de breuken die in dit discours te zien zijn en hoe die 'stollen' in beleidsdocumenten en in de implementatie van beleid ¹⁰. Niet alleen de gebruikte taal en begrippen in een casus worden geanalyseerd, maar ook de positioneringen van betrokken actors. Discoursanalyse levert bij beleidsverandering inzicht in de wijze waarop in politieke beleids- en besluitvorming discours, cognitie, strategisch gedrag en institutionele patronen op elkaar in werken ¹¹.

In de discoursanalyse worden 'statements' onderzocht, die een verhalende vorm hebben of worden verteld als 'story lines': samenvattende verklaringen gebaseerd op achterliggende complexe verhalen, waaraan in de discussie korthedshalve wordt gerefereerd. In de verhalen en story lines spelen metaforen en symbolen een belangrijke rol. Hajer geeft als voorbeeld de story line 'zure regen', die in de jaren tachtig van vorige eeuw symbool werd voor de maatschappelijke bewustwording van milieu problemen in het algemeen ¹².

De effectiviteit van de story lines schuilt in hun multi-interpretabiliteit. Ondanks dat mensen story lines vaak niet op gelijke wijze blijken te interpreteren en elkaars standpunten daardoor niet volledig begrijpen, kan het uitwisselen van story lines toch betekenisvolle beleidsinterventies opleveren. Door hun figuurlijke aard, die een variëteit aan interpretaties toelaat, vormen story lines de discursieve lijm die een discourscoalitie van een variëteit van actoren bijeenhoudt. Zij behoeven daartoe niet een kern van overtuigingen en normatieve commitments te delen. De macht en effectiviteit van discourscoalities hangt juist af van de mate waarin de centrale story lines verschillende groepen aanspreken ¹³.

Toepassing van de discoursanalyse veronderstelt dat de mate waarover de bevindingen van de evaluatie wordt gediscussieerd in bijvoorbeeld de gemeenteraad een belangrijke indicator is voor de invloed van de evaluatie. Voor deze premisse is steun in de wetenschappelijke literatuur. Leviton en Hughes noemen serieuze discussie over de resultaten van een evaluatie als één van de noodzakelijke voorwaarden voor benutting. Er moet daarbij op zijn minst een poging worden gedaan om de bevindingen van de evaluatie te relateren aan het in de evaluatie onderzochte beleid ¹⁴. Korsten stelt dat uit de literatuur over benutting van evaluaties naar voren komt dat benutting in politieke organisaties het best benaderd kan worden vanuit een combinatie van een sociaal perspectief, een politiek-bestuurlijk perspectief en een politiek-argumentatief perspectief. Zijn argument daarvoor is dat in een politieke omgeving het vaak gaat om agendering, debat, strijd en argumentatie ¹⁵. Korsten doet vanuit genoemde perspectieven een aantal voor deze studie relevante constatering. Het sociale perspectief stelt communicatie over de evaluatie centraal. Uitgangspunt daarbij is dat naarmate betrokken partijen langduriger en intensiever

⁹ Korsten, A., (z.j.) pagina 15.

¹⁰ Hajer, M., (2001), pagina 389 en 390.

¹¹ Hajer, M., (2006), pagina 68.

¹² Hajer, M., (2006), pagina 68.

¹³ Hajer, M., (2001), pagina 390.

¹⁴ Leviton, L. en E. Hughes, (1981), pagina 527.

¹⁵ Korsten (2013a), pagina 12.

communiceren, de kans op benutting van de evaluatie toeneemt. Het politiek-bestuurlijke perspectief brengt in dit overlegmodel de component van macht, timing en belangen. Bevindingen van evaluaties kunnen vanuit dit perspectief een agenderende functie vervullen. Vanuit politiek-argumentatief perspectief bezien zijn de bevindingen van de evaluatie voor partijen vervolgens te hanteren voor eigen belangen en ter ondersteuning van eigen standpunten. Het gaat dan om 'tactisch gebruik', 'strategisch gebruik' en 'selectief gebruik' van de evaluatie¹⁶. Benutting is zo niet uitsluitend een zaak van kritiekloos aanbevelingen overnemen, maar vindt plaats onder invloed van communicatie over die aanbevelingen in een politieke arena waarin ook macht en eigen belang een rol spelen.

Genoeg reden kortom om de discussie binnen de gemeenteraad als ijkpunt voor die invloed op de gemeente te beschouwen. Korsten is overigens van mening dat het concept van beïnvloeding zoals dat door Kirkhart, Mark en Henry wordt gehanteerd niet sterk afwijkt van het concept van benutting van evaluaties. Het is voor hem meer een kwestie van welke terminologie een onderzoeker wenst te hanteren¹⁷. Zijn uitspraken zijn vanuit die gedachte dus ook van toepassing op het concept van invloed van evaluaties.

3.3 Discoursanalyse en Theory of Evaluation Influence

In het model van Mark en Henry is responsiviteit gepositioneerd als een output variabele onder 'knowledge attributes'¹⁸. Cousins and Leithwood gebruiken voor responsiviteit het synoniem 'receptiveness' en koppelen dit aan 'user commitment'. Zij relateren deze begrippen onder andere aan de houding van besluitvormers ten aanzien van de evaluatie¹⁹. Uit de door hen geanalyseerde studies blijkt dat een grotere commitment en 'receptiveness' bij besluitvormers het gebruik van een evaluatie stimuleert, onder andere voor wat betreft impact en het formuleren van nieuw beleid. Een positieve houding van gebruikers van een evaluatie ten opzichte van de evaluatie blijkt verder positief door te werken op het daadwerkelijke gebruik²⁰.

Meer recente empirische studies naar de invloed van ontvankelijkheid bij benutting van evaluaties spreken elkaar tegen, blijkt uit het overzichtsartikel van Johnson et al. Crotti heeft een verband vastgesteld tussen ontvankelijkheid (actieve inzet) van gebruikers en planmatig langdurige benutting van evaluaties, maar McCormick en Santhiveeran vinden onvoldoende aanwijzingen voor een verband tussen ontvankelijkheid en benutting. Rinne ziet de invloed van ontvankelijkheid vooral bij evaluaties met externe doelstellingen, maar minder bij evaluaties met interne doelstellingen. Marra, Boyer en Langbein, Johnson en Malen vinden net als Crotti wel een verband tussen ontvankelijkheid en benutting, waarbij de invloed van ontvankelijkheid samenhangt met diverse andere factoren. Deze zijn terug te brengen tot twee hoofdgroepen: enerzijds

¹⁶ Korsten, A. (2013a), pagina 11.

¹⁷ Korsten, A. (2013a), pagina 8.

¹⁸ Mark, M. and G. Henry (2004), pagina 46. Zie ook de schematische weergave van hun 'Theory of Evaluation Influence' in figuur 1, pagina 13.

¹⁹ Cousins, J. and K. Leithwood (1986), pagina 348.

²⁰ Cousins, J. and K. Leithwood (1986), pagina 357.

de kwaliteit van de evaluatie en de status van het evaluatiebureau, anderzijds de mate waarin de evaluatie aansluit bij de belangen en ideologie van de gebruikers²¹.

Van de incidentevaluaties die het onderwerp zijn van deze studie wordt de invloed onderzocht binnen een politieke context. Korsten en Weiss wijzen op een aantal specifieke aspecten daarvan, die van invloed kunnen zijn op de responsiviteit. Evalueren in een politieke context vindt volgens Korsten altijd plaats tegen de achtergrond van het bestaan van een politieke coalitie en een oppositie. Kritische resultaten over beleid kunnen genegeerd worden door coalitiepartners of opgepakt worden door een oppositiepartij²². Weiss stelt dat in een politieke context het gebruik of de invloed van evaluaties vaak op niet-rationele wijze tot stand komt. Macht kan een rationele opvolging van aanbevelingen in de weg staan en ook de hardnekkigheid van bestaande werkwijzen en procedures kan dat doen. Verder betekent de politieke keuze van bijvoorbeeld een gemeenteraad voor een bepaalde beleidsverandering nog niet dat deze wordt geïmplementeerd²³.

Een belangrijke constatering van Weiss is verder dat centrale op strategisch niveau spelende problemen die evaluaties aankaarten kunnen botsen met de praktijk van alledag van politici. Politici zijn niet gefocust op abstracte strategische problemen, maar meer op de besluiten die op korte termijn moeten worden genomen²⁴.

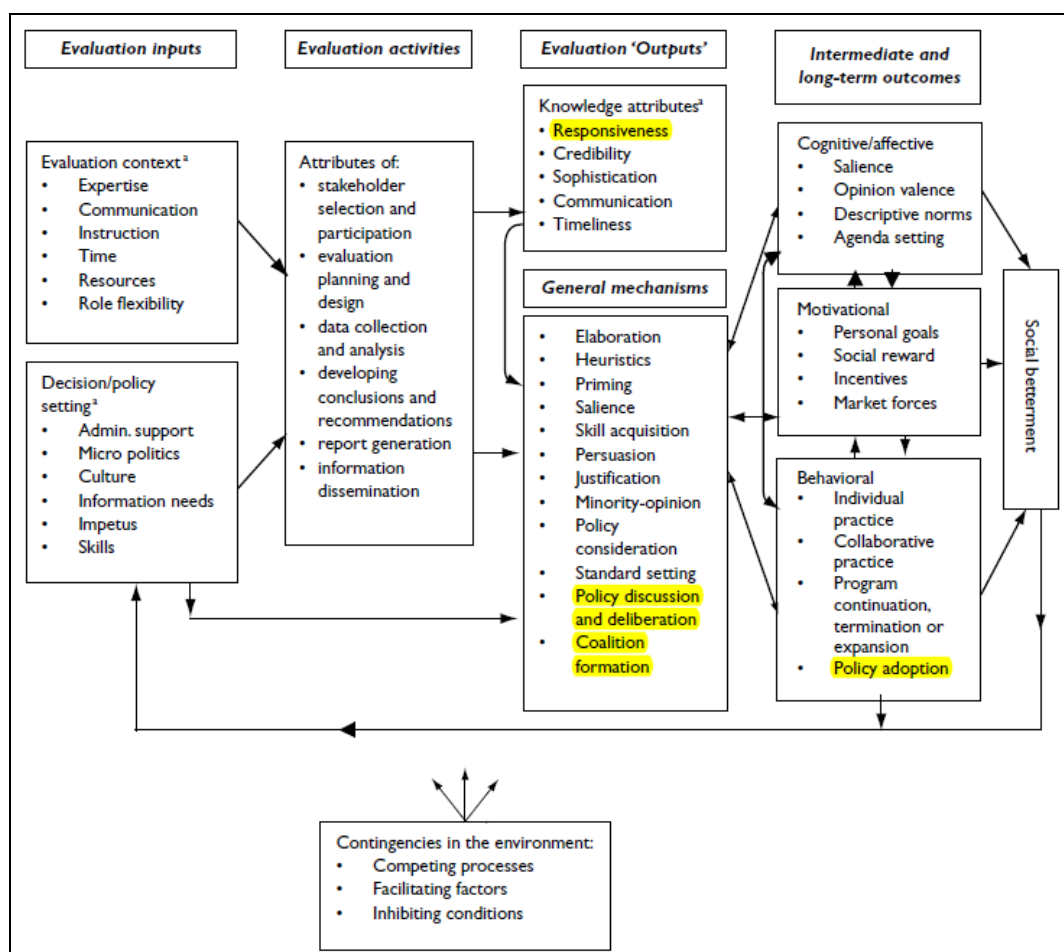
De centrale story line zal een met een strategisch probleem vergelijkbaar hoog abstractieniveau hebben. Het is dus maar de vraag of politici voor een dergelijke abstracte story line ontvankelijk zullen zijn. En als ze daarvoor ontvankelijk zijn, is daarna belangrijk of ze de story line in het vervolg nog hanteren, bijvoorbeeld om een consistente strategische visie op de lange termijn te ontwikkelen, of als kader om de ontwikkeling van beleid op lange termijn aan te toetsen.

²¹ Johnson, K. et al. (2009), pagina 385 en 386.

²² Korsten, A. (2013b), pagina 116.

²³ Weiss, C.H. (1988), pagina 21.

²⁴ Weiss, C.H. (1988), pagina 21.



figuur 1: 'Schematic theory of evaluation influence', het model van Mark en Henry

In de weergave van het model van Mark en Henry in figuur 1 zijn de betreffende mechanismen geel gemarkeerd. Duidelijk is te zien dat het onderzoek is gericht op de rechterkant van het model, de wijze waarop de output van evaluaties als outcome invloed heeft op beleid.

3.4 Nadere definitie van de onderzochte beïnvloedingsmechanismen

Responsiviteit wordt in deze studie opgevat als de mate waarin besluitvormers zich positief uiten over zowel de centrale story line als over de daarmee in relatie staande concrete aanbevelingen van de evaluatie. Dit positief uiten kan zich tonen in het positief beoordelen van de evaluatie, in het actief benadrukken van het belang van centrale story line, in het plaatsen van de aanbevelingen in de context van de centrale story line en daarop volgend het actief overnemen van deze aanbevelingen of in het promoten daarvan. Responsiviteit is in het pad van beïnvloeden de eerste fase, in deze fase geven de betrokkenen hun eerste interpretatie van de aanbevelingen van de evaluatie in relatie tot de centrale story line, in de volgende fase van discussies over beleid zetten betrokkenen hun interpretaties tegen elkaar af en wordt gezocht naar het nieuwe discours.

Hierbij wordt steeds ook politieke context waarin deze uitspraken worden gedaan in beschouwing genomen: zijn de opmerkingen en acties afkomstig van oppositiepartijen

of coalitiepartijen, botst de abstractie van de story line met de besluiten waarvan partijen vinden dat die op korte termijn moeten worden genomen en welke consequenties heeft dit voor het effect van de beïnvloedingsmechanismen.

De politieke context zal op gelijke wijze een rol spelen bij het mechanisme discussies over beleid. Dit mechanisme speelt voor Hajer een rol bij de strijd in en rond discours-coalities, in wat Hajer noemt 'herinterpretatie en aanpassing discours'²⁵. Leviton en Hughes zien serieuze discussie over de resultaten van een evaluatie als één van de noodzakelijke voorwaarden voor benutting²⁶. Ook Korsten heeft deze opvatting²⁷. Het beïnvloedingsmechanisme discussies over beleid wordt in deze studie opgevat als de politieke discussie over de centrale story line en de bijbehorende relevante aanbevelingen uit de incidentevaluatie in de gemeenteraad, waarin enerzijds politieke partijen onderling en anderzijds politieke partijen en College van Burgermeester en Wethouders door middel van 'agendering, debat, strijd en argumentatie'²⁸ trachten tot een nieuw discours te komen.

In het model van Mark en Henry zijn discussies over beleid en coalitievorming gepositioneerd als 'general mechanisms'. General mechanisms zijn in het model van Mark en Henry fundamentele ondersteunende mechanismen die verandering op gang brengen door de output van de evaluatie op een bepaalde wijze door te geven aan de uiteindelijke outcome van de evaluatie. Zij zijn de aanzet tot verandering in relevante cognitieve –affectieve processen, motiveringsprocessen en gedragsprocessen²⁹. Hajer gebruikt voor het mechanisme coalitievorming aanvankelijk het vergelijkbare begrip discours-coalitie³⁰. In zijn toelichting op de ADA methode gebruikt hij dit begrip niet meer, maar laat hij twee stappen volgen op de herinterpretatie en aanpassing van het discours. Eerst zal een discours de wijze waarop een bepaalde sociale eenheid de wereld conceptualiseert beginnen te domineren. Deze fase wordt door Hajer aangeduid als 'discours structurering'. Vervolgens kan het discours worden vastgelegd in een bepaald institutioneel arrangement. Hajer noemt dit 'discours institutionalisation'³¹. Discours structuring wordt hier beschouwd als een synoniem voor discours-coalitie, omdat het voortkomt uit herinterpretatie en aanpassing discours en direct voorafgaat aan discours institutionalisation. Hoppe spreekt in dit verband van een vertoogcoalitie, die tot stand komt rond de story line, die als een retorische brug de uiteenlopende belangen van betrokkenen overlapt. De story line is vaak weinig uitgewerkt en bestaat uit vage begrippen, die door hun vaagheid de verdienste hebben dat zij retorisch bindend werken en tegelijk de heel verschillende belevingswerelden en handelingscontexten van de afzonderlijke leden van de vertoogcoalitie respecteren³². Hajer definieert discours-coalitie als 'de groep maatschappelijke actoren die via een samenstelsel van posities en praktijken hun gezamenlijke interpretatie van de

²⁵ Hajer, M.A. (1989), pagina 250.

²⁶ Leviton, L. en E. Hughes (1981), pagina 527.

²⁷ Korsten (2013a), pagina 12.

²⁸ Korsten (2013a), pagina 12.

²⁹ Mark, M. and G. Henry (2004), pagina 40.

³⁰ Hajer, M.A. (1989), pagina 250.

³¹ Hajer, M. (2006), pagina 70.

³² Hoppe, R. (2002), pagina 50.

werkelijkheid ontwikkelt, structureert en in stand houdt'³³. De definitie van Hajer van een discours-coalitie volgend betreft coalitievorming hier dan de vorming van een groep actoren die een gezamenlijke interpretatie van het discours ontwikkelt, structureert en in stand houdt. De gehanteerde story line zou zich daarbij moeten ontwikkelen richting een consistente strategische visie op de lange termijn, zoals Weiss stelt³⁴.

Hoppe stelt dat naarmate een verhaallijn succesvoller is de aanvankelijk vage begrippen van een story line behalve retorische, ook praktische betekenis en bindende kracht krijgen voor allerlei praktijken tussen de leden van de vertoogcoalitie. Vertoogstructurering (retorische binding) gaat over in vertooginstitutionalisering (praktijkbinding)³⁵. Hajer noemt dit 'discours institutionalisation' en geeft een formelere definitie van de praktijkbinding van het discours, die voor hem moet worden vastgelegd in een institutioneel arrangement³⁶.

Het is niet eenvoudig om in het model van Mark en Henry een met discours institutionalisation overeenkomstig mechanisme te duiden. Enigszins vergelijkbaar is 'policy adoption' (aanpassing van beleid). Dit is bij Mark en Henry een outcome variabele met een bredere betekenis (ook gedragsmatig) dan uitsluitend institutioneel. In dit onderzoek wordt aanpassing van beleid analoog aan de benadering van Hajer daarom meer ingekaderd en gedefinieerd als het daadwerkelijk vastleggen van de uitkomst van de coalitievorming in een schriftelijk institutioneel arrangement als een regeling, een plan van aanpak of een organisatiewijziging. In dit arrangement moet ook de vanuit de story line verder uitgekristalliseerde consistente strategische visie op de lange termijn van Weiss zijn beschreven.

³³ Hajer, M.A. (1989), pagina 250.

³⁴ Weiss C.H. (1988), pagina 21.

³⁵ Hoppe, R. (2002), pagina 50.

³⁶ Hajer, M. (2006), pagina 70.

3.5 De visie van Birkland op de invloed van veiligheidsincidenten

De Amerikaanse wetenschapper Birkland heeft de invloed op beleidsverandering van een aantal grotere rampen en veiligheidsincidenten in de Verenigde Staten onderzocht, onder andere van de aanslag op het World Trade Center en van de orkaan Katrina. Zijn visie op beleidsverandering is gebaseerd op het 'garbage can'-model van Cohen en op het stromenmodel van Kingdon. Het garbage can-model stelt dat besluitvorming niet altijd als een ordelijke procedure verloopt, maar vaak meer lijkt op het broeien in een vuilnisbak, waar diverse aspecten min of meer toevallig samenkomen. Kingdon stelt vervolgens dat in een politieke context issues volgens het garbage can-model aandacht krijgen als drie stromen samenkomen. Deze drie stromen zijn een 'political stream', die de status geeft van het issue in de politiek en in de publieke opinie, een 'policy stream', die de mogelijke beleidsoplossingen voor een probleem bevat en de 'problem stream', die de kenmerken van het probleem omvat. Randon een issue kan aangesticht door een bepaalde gebeurtenis een 'window of opportunity' ontstaan, een opening waarbij twee of drie van de stromen samenkomen. Dan ontstaat een mogelijkheid om beleid te veranderen. De opening kan bijvoorbeeld ontstaan door een verandering in de perceptie van het probleem of door een verandering in de politieke verhoudingen ten gunste van beleidsverandering. Een ramp of een veiligheidsincident kan volgens Birkland een dergelijke window of opportunity zijn³⁷.

Birkland stelt ook dat van rampen (of veiligheidsincidenten of crises) geleerd kan worden en dat ze een bron van verandering kunnen zijn, omdat ze de mogelijkheid geven om de gebeurtenissen voor, tijdens en na de ramp nauwkeurig te bestuderen. De extremititeit van de gebeurtenissen geven een ramp of incident aandacht van media, publiek en politiek, die meer routinematige gebeurtenissen niet krijgen. De media-aandacht en de publieke aandacht leggen zo druk op de politiek om iets aan de gebeurtenissen te doen³⁸. Een ramp of een veiligheidsincident wordt dan een 'focusing event', ook een begrip dat Birkland ontleent aan Kingdon. Bij Kingdon is een focusing event een samenstelsel van politieke fenomenen die samen veroorzaken dat een issue aandacht krijgt in de media en bij instituties. Birkland definieert focusing events in de context van een veiligheidsincident als gebeurtenissen die plotseling optreden, die tegelijkertijd bekend worden bij beleidsmakers en politieke elites, die een gemeenschap of een belangengroep raken en die daadwerkelijk schade aanrichten, of die de suggestie geven van grotere schade in de toekomst³⁹.

Belangrijk voor de in deze studie toegepaste discoursanalyse is dat Birkland in zijn model van het proces van 'event-related policy change' ook een belangrijke plaats inruimt voor discussie. De 'Discussion of Ideas' is in dit model zelf mede bepalend of sprake is van 'Possible Instrumental or Social Learning' of 'Possible superstitious learning or mimicking', begrippen verwant aan de begrippen instrumenteel gebruik en symbolisch gebruik, waarmee in de literatuur over benutting van evaluaties

³⁷ Birkland, T. (2009), pagina 147

³⁸ Birkland, T. (2009), pagina 148

³⁹ Birkland, T. (2009), pagina 147

onderscheid wordt gemaakt tussen daadwerkelijk gebruik van de bevindingen van een evaluatie, of gebruik van het bestaan van de evaluatie als middel om te overtuigen⁴⁰. Beleidsverandering is in het model van Birkland gekoppeld aan een leerproces, maar het is niet zo dat dit leerproces ook altijd leidt tot beleidsverandering, of dat beleidsverandering altijd het gevolg is van een leerproces. Het leerproces is vooral het gevolg van de druk vanuit media en de publieke opinie om iets te doen na een incident. De evaluatie kan gezien worden als een bewijs dat in ieder geval een poging wordt gedaan om niet goed functionerend beleid aan te pakken⁴¹.

Incidenten leiden in het model van Birkland tot mobilisatie van bepaalde belangengroepen of vertegenwoordigers van die groepen. Zij zullen direct na de ramp aanwezig zijn in de media, maar ook worden geraadpleegd bij het evalueren van het incident. De mobilisatie van belangengroepen leidt tot een toename van de discussie over beleid, over de oorzaken en mogelijke oplossingen voor beleidsproblemen die door het incident aan het licht zijn gekomen. Voorwaarde voor daadwerkelijke beleidsverandering is voor Birkland dat een uitwisseling van ideeën plaatsvindt over oorzaken en oplossingen, anders zie hij geen beleidsverandering, maar het kopiëren van aanbevelingen, zonder er daadwerkelijk van te leren⁴².

Birkland is zelf overigens pessimistisch over het daadwerkelijke lerend vermogen van politieke organisaties. In de door hem onderzochte cases is hem gebleken dat politici vaak opportunistisch reageren op een incident, dat zij daarbij zaken op de voorgrond plaatsen die zij toch al op hun agenda hadden staan en dat politici de neiging hebben om weliswaar snel na een incident een evaluatie te laten maken, maar met voor de hand liggende conclusies, waarmee vervolgens weinig tot niets wordt gedaan⁴³. Een effect waar Birkland in dit verband nog op wijst, is de mogelijkheid dat onder invloed van tijd en verschuivende politieke aandacht de uit het incident geleerde lessen naar de achtergrond kunnen verdwijnen. Dit is volgens hem bijvoorbeeld gebeurd bij de aanvankelijke invloed van de orkaan Katrina op het politieke debat⁴⁴. Er is veel publieke druk nodig om politieke attentie te blijven houden voor de lessen uit een incident⁴⁵.

De bevindingen van Birkland zijn gebaseerd op de invloed van rampen en veiligheidsincidenten in Amerikaanse cases. Mijn verwachting is echter dat het door Birkland gesignaleerde effect van naar de achtergrond verdwijnen van de politieke aandacht voor lessen uit een incident ook in een Nederlandse gemeenteraad kan optreden. Korsten⁴⁶ constateert een tendens van bureaucratisering van gemeenteraden, onder andere door de intrede van het dualisme. De hoeveelheid van gemeentelijke taken neemt onder invloed daarvan toe en daarmee ook het aantal te behandelen beleidsstukken door raadsleden. Raadsleden, met doorgaans een hoofdtaak buiten de politiek, raakten daardoor overbelast. Er is sprake van toenemend tijdgebrek en een drukke agenda.

⁴⁰ Johnson, K. et al. (2009), pagina 387.

⁴¹ Birkland, T. (2009), pagina 149

⁴² Birkland, T. (2009), pagina 153

⁴³ Birkland, T. (2009), pagina 149

⁴⁴ Birkland, T. (2009), pagina 153.

⁴⁵ Birkland, T. (2009), pagina 154, 155.

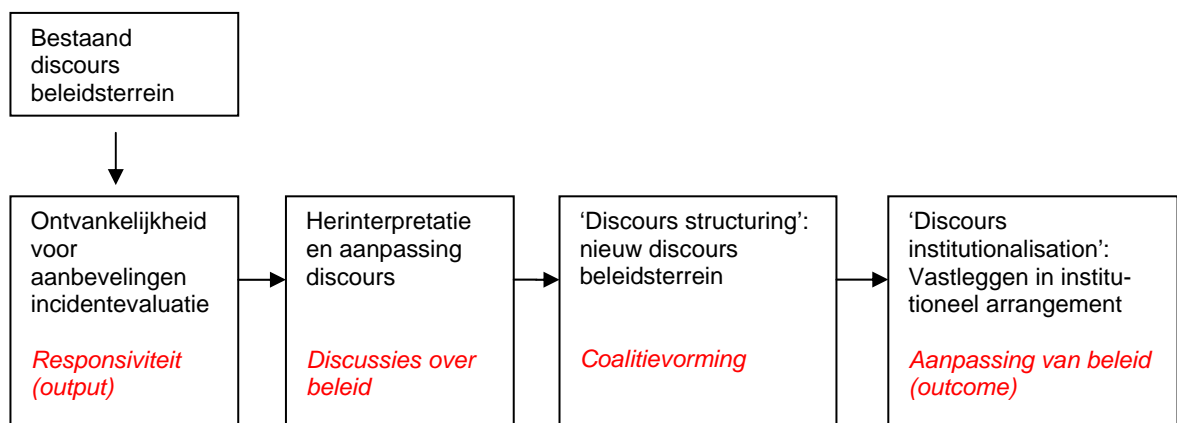
⁴⁶ Korsten, A.F. (2009), pagina 45.

3.6 Conclusies theoretisch kader

De discoursanalyse van Hajer biedt goede mogelijkheden voor de analyse van de invloed van evaluaties op beleid, omdat deze oog heeft voor beperkte verandering. Toepassing van de discoursanalyse bij de bepaling van de invloed van incidentevaluaties veronderstelt wel dat de mate waarin over de bevindingen van een incidentevaluatie wordt gediscussieerd een belangrijke indicator is voor de invloed van de evaluatie op beleid. Voor deze premisse is steun in de wetenschappelijke literatuur. Ook is er steun vanuit de literatuur voor de veronderstelling dat lokale veiligheidsincidenten vanwege hun impact zullen leiden tot discussie in een gemeenteraad van de betrokken gemeente, en dat deze zo een wezenlijke bijdrage hebben in het discours. Birkland heeft voor een aantal Amerikaanse cases vastgesteld dat juist rampen en veiligheidsincidenten vaak aanzienlijke politieke invloed hebben. Er is reden om aan te nemen dat zijn bevindingen ook in de Nederlandse lokale context van toepassing zijn.

Als op basis van een discoursanalyse uitspraken gedaan kunnen worden over de wijze waarop de incidentevaluaties beleid beïnvloeden, is het aannemelijk dat op basis van de fasering van de discoursanalyse een pad van beïnvloeding in het model van Mark en Henry is te construeren. De fasering van beïnvloeding van beleid volgens de discoursanalyse is daarom in onderstaand schema (figuur 2) samengebracht met corresponderende beïnvloedingsmechanismen uit het model van Mark en Henry (rode, cursieve tekst).

Dit schema legt zo het verband tussen de visie op beïnvloeding die onderliggend is aan de discoursanalyse en het model van Mark en Henry (figuur 1).



figuur 2: schema onderzoeksmodel

Het schema dient als volgt te worden gelezen. Volgens de discoursanalyse wordt het bestaande discours op een beleidsterrein geconfronteerd met de aanbevelingen van een incidentevaluatie. Door invloed van het beïnvloedingsmechanisme responsiviteit, een output mechanisme in het model van Mark en Henry, leidt dit tot ontvankelijkheid voor de aanbevelingen van de incidentevaluatie. De volgende stap volgens de discoursanalyse, herinterpretatie en aanpassing discours, wordt bereikt door invloed van discussies over beleid, een algemeen mechanisme in het model van Mark en Henry. De stap hierna is 'discours structuring', waarin het nieuwe discours op het beleidsterrein gestalte krijgt. Deze wordt bereikt door invloed van coalitievorming, ook

een algemeen mechanisme. In de discoursanalyse wordt het nieuwe discours vervolgens vastgelegd in een institutioneel arrangement. Deze 'discours institutionalisation' wordt bereikt door invloed van aanpassing van beleid, een outcome mechanisme in het model van Mark en Henry.

Responsiviteit wordt in deze studie opgevat als de mate waarin besluitvormers zich positief uiten over zowel de centrale story line als over de daarmee in relatie staande concrete aanbevelingen van de evaluatie. Responsiviteit is in het pad van beïnvloeding de eerste fase, in deze fase geven de betrokkenen hun eerste interpretatie van de aanbevelingen van de evaluatie in relatie tot de centrale story line, in de volgende fase van discussies over beleid zetten betrokkenen hun interpretaties tegen elkaar af en wordt gezocht naar het nieuwe discours.

Hierbij wordt steeds ook politieke context waarin deze uitspraken worden gedaan in beschouwing genomen. coalitievorming wordt in deze studie beschouwd als de vorming van een groep actoren die een gezamenlijke interpretatie van het discours ontwikkelt, structureert en in stand houdt. De gehanteerde story line zou zich daarbij moeten ontwikkelen richting een consistente strategische visie op de lange termijn. aanpassing van beleid wordt beschouwd als het daadwerkelijk vastleggen van de uitkomst van de coalitievorming in een schriftelijk institutioneel arrangement als een regeling, een plan van aanpak of een organisatiewijziging. In dit arrangement moet ook de vanuit de story line verder uitgekristalliseerde consistente strategische visie op de lange termijn zijn beschreven.

De al eerder genoemde Birkland heeft veel onderzoek gedaan naar het effect van rampen en veiligheidsincidenten op het politieke debat. Daaruit is hem gebleken dat onder invloed van tijd en verschuivende politieke aandacht de aanvankelijke invloed van een incident op het debat kan wegebben. Bij de conclusies zal worden gewogen in hoeverre dit verschijnsel ook in de hier onderzochte cases is opgetreden, en wat dit betekent voor het hier geconstrueerde pad van beïnvloedingsmechanismen.

4 Methode van onderzoek

De probleemstelling wordt getoetst in een kwalitatief onderzoek waarbij twee cases worden vergeleken. De verwachting is dat in deze cases van incidentevaluaties bepaalde beïnvloedingsmechanismen uit het model van Mark en Henry in een bepaalde volgorde zullen zijn te reconstrueren: van het output-mechanisme responsiviteit via de algemene beïnvloedingsmechanismen discussies over beleid en coalitievorming tot het outcome-mechanisme aanpassing van beleid.

4.1 Argumentive Discourse Analysis (ADA)

De analyse van de cases vindt plaats met de door Hajer beschreven methode 'Argumentive Discourse Analysis' (ADA). Deze onderzoekt in essentie wat wordt gezegd tegen wie en in welke context. Uitgangspunt daarbij is dat door het uiten van statements mensen op elkaar reageren en zo interactief betekenis produceren. Een ADA moet idealiter gebaseerd zijn op gedetailleerde analyse van deze interacties: niet alleen *wat* wordt gezegd is belangrijk, maar ook *hoe* dit wordt gezegd, *tegen wie*, en *met welk effect*. Verder is ook de 'setting' belangrijk: de omstandigheden waarin, het podium waarop het discours plaatsvindt. Hierbij moet ook rekening worden gehouden met de specifieke kenmerken van de setting⁴⁷.

Hajer onderscheidt in de ADA methode 10 stappen:

1. Hij start met *desk research*: algemeen onderzoek van documenten en stellingnames. Dit is bedoeld voor het vaststellen van de chronologie en voor een eerste lezing van relevante gebeurtenissen;
2. Afnemen van *helikopterinterviews* met 3 of 4 actors die een overzicht hebben over de verschillende posities in het discours;
3. *Document analyse*. Bedoeld voor het structureren van concepten en ideeën en voor categorisering, vaststellen van de story lines, de metaforen, etc.;
4. *Interviews met key players*. Bedoeld om meer informatie te krijgen over causale verbanden: wat heeft tot wat geleid en om een beter begrip te krijgen van de betekenis van bepaalde gebeurtenissen voor de geïnterviewden. Doel is het discours te reconstrueren van waaruit een actor de situatie benaderde en te analyseren hoe een bepaalde cognitieve verschuiving tot stand kwam;
5. *Raadplegen van sites of argumentation*: bijvoorbeeld, verslagen van debatten, onderzoeken, rapporten van onderzoekscommissies, verslagen van panel discussie bij conferenties;
6. *Analyse van positionerings effecten*. Actors kunnen bijvoorbeeld in een bepaalde rol worden gedwongen. Als zij dat door hebben, kunnen zij die bewust afwijzen in termen als 'nee, dat is niet wat ik bedoel', 'daar gaat het niet om'. Dit gebeurt niet alleen op persoonlijk niveau, maar ook institutioneel;
7. *Identificatie van key incidents*, die essentieel zijn voor het begrip van de discursieve dynamiek in de gekozen casus. Deze moeten zoveel mogelijk in detail worden beschreven om meer inzicht te geven in hun politieke effect;

⁴⁷ Hajer, M., (2006), pagina 72.

8. *Analyse van de practices in specifieke cases*. Betreft onderzoek in de verzamelde data waarbij de betekenis van wat is gezegd gerelateerd wordt met de practices waarin dit werd gezegd;
9. *Interpretatie*: om een discursieve ordening te ontdekken in specifiek domein in een bepaalde tijdsperiode. Idealiter moet dit een weergave van de discursieve structuren opleveren en een interpretatie van de practices;
10. *Tweede bezoek aan key actors*. Om de uitkomsten van het onderzoek met hen te confronteren. Zij moeten in ieder geval deels de verborgen structuren in taal herkennen⁴⁸.

Het was in eerste aanzet mijn bedoeling om het onderzoek naar de twee cases Enschede en Utrecht exact volgens de door Hajer aangegeven stappen te doorlopen. Maar gedurende het onderzoek daarvoor onvoldoende tijd was. Ik heb daarom een aangepaste eigen onderzoeksmethode toegepast, afgeleid van de ADA.

1. *Desk research*: algemeen onderzoek van documenten en stellingnames. Dit is bedoeld voor het vaststellen van de chronologie en voor een eerste lezing van relevante gebeurtenissen;
2. Afnemen van *helikopterinterviews* met 1 actor per case;
3. *Document analyse*. Bedoeld voor het structureren van concepten en ideeën en voor categorisering, vaststellen van de story lines, de metaforen, etc.;
4. Reconstructie van het discours op basis van secundaire bronnen als *interviews met key players* in andere studies en in de media
5. *Raadplegen van sites of argumentation*.
6. *Analyse van positionerings effecten*.
7. *Identificatie van key incidents*, die essentieel zijn voor het begrip van de discursieve dynamiek in de gekozen casus. Deze moeten zoveel mogelijk in detail worden beschreven om meer inzicht te geven in hun politieke effect;
8. *Analyse van de practices in specifieke cases*.
9. *Interpretatie*.

Deze aanpassing van het model betekent dat in het onderzoek van de cases anders dan in de door Hajer beschreven aanpak een groter accent ligt op bevindingen uit onderzoek van schriftelijke bronnen en meer specifiek op de verslagen van vergaderingen van de gemeenteraad.

4.2 Meervoudig holistisch case onderzoek

Yin onderscheidt case studies op twee dimensies: enerzijds single case studies (onderzoek van één case) versus multiple case studies (onderzoek van twee of meer cases) en anderzijds holistische case studies versus embedded case studies. In de holistische benadering wordt de case beschouwd als één eenheid, terwijl in de embedded benadering de case meerdere analyse-eenheden bevat⁴⁹.

De in deze studie toegepaste vorm van case onderzoek is een multiple holistische casestudy. Voor twee gemeenten, Enschede en Utrecht, is onderzocht of via een

⁴⁸ Hajer, M., (2006), pagina 73-74.

⁴⁹ Yin (2009), pagina 46.

bepaald pad van beïnvloedingsmechanismen beleid is beïnvloed door een incidentevaluatie. Door meerdere cases te kiezen wordt de interne validiteit van het onderzoek versterkt. Hoewel bij de beïnvloeding van het beleid diverse partijen betrokken zijn geweest, is de benadering van de cases toch holistisch: het uiteindelijke doel van het onderzoek is geweest om voor de twee case vast te stellen om hoe de beïnvloedingsmechanismen hebben ingewerkt op het beleid van de betrokken gemeenten als geheel.

Mijn verwachting bij het begin van het onderzoek is geweest dat bij evaluaties van incidenten beïnvloedingsmechanismen veelal goed te reconstrueren zouden zijn, omdat de impact van een veiligheidsincident zelf vaak groot is. Het ligt dan voor de hand om te veronderstellen dat de incidentevaluatie vervolgens ook een grote invloed heeft op de politiek-bestuurlijke verhoudingen binnen een bij het incident betrokken gemeente. Toch blijkt dit niet altijd het geval te zijn. Bij nadere bestudering van een aantal cases, incidenten als een weggewaaid tent bij het Dicky Woodstock festival in Steenwijkerland en een gewonde bij een paasvuur in Espelo, toonde dat deze incidentevaluaties niet of nauwelijks hebben geleid tot discussie, of in ieder geval is geen bronnenmateriaal beschikbaar waaruit een dergelijke discussie blijkt.

Een belangrijk argument voor de selectie van de cases Utrecht en Enschede is dan ook dat beide cases goed zijn gedocumenteerd en daarmee goed te analyseren met de discoursanalyse.

Hoewel de cases verschillend zijn wat betreft omvang van het incident, zijn ze in hun impact vergelijkbaar. Dat is belangrijk omdat voor het onderzoek de beide cases vergelijkbare resultaten moeten opleveren (literal replication)⁵⁰. De casus in Utrecht betreft ironisch genoeg een ramp die eigenlijk geen ramp is – door misverstanden wordt gehandeld alsof er een ramp is en vervolgens wordt onhandig gemanaged en gecommuniceerd -, maar door het optreden van de gemeente heeft het incident een grote impact op het vertrouwen bij de getroffen burgers en is bij betrokkenen een grote behoefte om vast te stellen waarom het zo mis kon gaan. De casus in Enschede daarentegen betreft de grootste ramp in een stad in Nederland in de recente geschiedenis en heeft alleen daarom al - vanzelfsprekend - een grote impact op alle aspecten die aan de ramp zijn te relateren.

4.3 Dataverzamelmethode

Voor het theoretisch kader zijn aan de hand van vergelijkend literatuuronderzoek opvattingen van verschillende wetenschappers met elkaar vergeleken en tegen elkaar afgezet om te komen tot een afgewogen beredeneerde analyse.

De gehanteerde methoden voor dataverzameling sluiten aan op de stappen van de toegepaste methode ADA ontleend aan de discoursanalyse van Hajer. Zie onderstaand schema.

⁵⁰ Yin, R., (2009), pagina 54

Stap ADA (aangepast)	dataverzamelingsmethode
1. Desk research	Documentenanalyse
2. Helikopterinterviews	Semi gestructureerde interviews
3. Document analyse	Documentenanalyse
4. Interviews met key players	Documentenanalyse
5. Raadplegen van sites of argumentation	Documentenanalyse
6. Analyse van positionerings effecten	Documentenanalyse
7. Identificatie van key incidents	Documentenanalyse
8. Analyse van de practices in specifieke cases	Documentenanalyse
9. Interpretatie	Documentenanalyse

De methode van documentenanalyse wordt toegepast voor de analyse volgens de stappen 1, en 3 tot en met 9 van ADA (aangepast). De documenten betreffen in hoofdzaak relevante beleidsdocumenten en 'sites of argumentation'. De sites of argumentation bestaan uit onder andere mededelingen van het College van burgemeesters en wethouders aan de raad, verslagen van raadsvergaderingen, uitingen van relevante personen en organisaties (politieke partijen) in de media en op internet.

Voor elke casus is één key actor geïnterviewd in een helikopterinterview (stap 2 ADA (aangepast)). De geïnterviewden zijn geselecteerd op het hebben van een de casus overstijgende visie op het incident en op het hebben van een overzicht over de verschillende posities in het discours. De verslagen van de interviews zijn opgenomen in de bijlagen 2 en 4. Gezien het doel van de interviews en het lage aantal geïnterviewden is gekozen voor een semi-gestructureerde benadering. Deze kwalitatieve benadering biedt geïnterviewden de ruimte om hun antwoorden toe te lichten en vergroot daarmee de mogelijkheid om de percepties van geïnterviewden te achterhalen.

4.4 Betrouwbaarheid en validiteit

De borging van de validiteit van de gehanteerde onderzoeksmethode is gebeurd door meerdere soorten gegevens te gebruiken. In het literatuuronderzoek zijn verschillende theoretische benaderingen van benutting en beïnvloeding van beleid door evaluaties tegen elkaar afgezet om een afgewogen antwoord te kunnen formuleren. De analyse van informatie verkregen uit beleidsdocumenten en sites of argumentation en de informatie uit de helikopterinterviews is tegen elkaar afgezet.

De interne validiteit is geborgd door de techniek van vergelijking van patronen. Dit is een techniek waarbij de in de casus waargenomen patronen van samenhang worden vergeleken met de verwachte patronen volgens het in het theoretisch kader beredeneerde conceptueel model.

De aanpassingen in de toegepaste ADA methode hebben de triangulatie van data beperkt. Triangulatie is belangrijk om de validiteit van de data te waarborgen⁵¹. Deze

⁵¹ Yin, R. (2009), pagina 41, 42.

beperking is ondervangen door bij de gebruikte onderzoeksmethode af te zetten tegen bevindingen van ander onderzoek verkregen via andere onderzoeksmethoden: het garbage can-model van Cohen, het stromenmodel van Kingdon en het model of event related policy learning van Birkland.

Bij de analyse wordt gebruik gemaakt van bevindingen van Birkland, die gebaseerd zijn op de analyse van rampen en veiligheidsincidenten. De beide onderzochte cases zijn ook gerelateerd aan rampen en veiligheidsincidenten. Dit beperkt de repliceerbaarheid van deze studie: de bevindingen kunnen niet zonder meer buiten de context van rampen en veiligheidsincidenten worden gebruikt.

Betreffende de betrouwbaarheid van het onderzoek kan gesteld worden dat herhaling van het onderzoek zonder meer mogelijk is. Ter waarborging van de betrouwbaarheid van de interviews zijn de gespreksverslagen van de interviews ter goedkeuring aan de geïnterviewden voorgelegd.

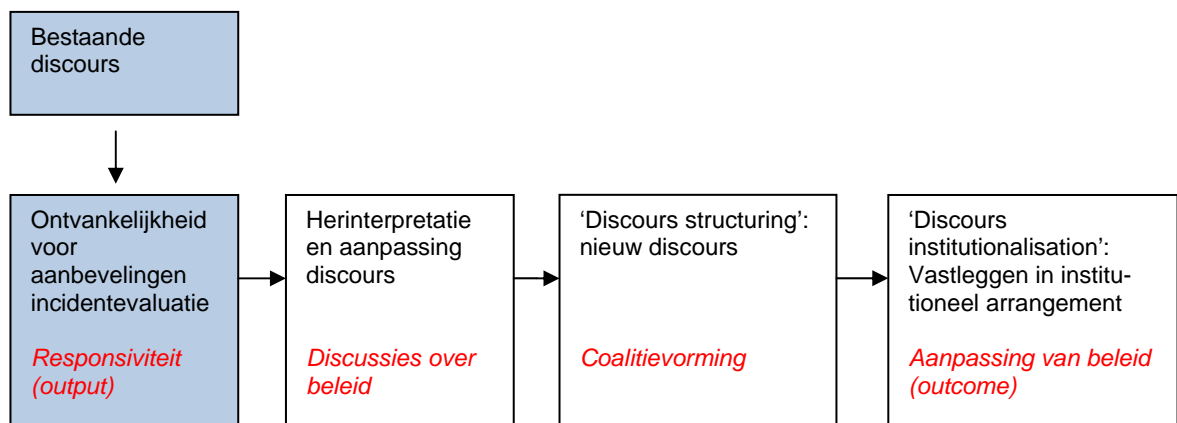
5 De resultaten

5.1 Het beïnvloedingsmechanisme responsiviteit

In deze paragraaf worden voor de twee cases de volgende deelvragen onderzocht:

1. Hoe ziet in de onderzochte cases het bestaande discours eruit waarop de aanbevelingen van de incidentevaluatie invloed hebben?
2. Welke story line is kenmerkend voor het bestaande discours in de onderzochte cases?
3. Hebben in de onderzochte cases de aanbevelingen van de incidentevaluatie invloed op het bestaande discours via het beïnvloedingsmechanisme responsiviteit?

Deze vragen betreffen het blauw gemaakte deel van het onderzoeksmodel:



figuur 3: te analyseren deel van onderzoeksmodel in paragraaf 5.1

5.1.1 Discours en story line in de cases Enschede en Utrecht

In de discoursanalyse worden statements onderzocht, die een verhalende vorm hebben of worden verteld als 'story lines': samenvattende verklaringen gebaseerd op achterliggende complexe verhalen, waaraan in de discussie korthedshalve wordt gerefereerd. De story line geeft een perspectief op de gebeurtenissen, het is een handvat voor betrokkenen op grip te krijgen op de complexe werkelijkheid. In deze studie wordt er van uitgegaan dat de invloed van de incidentevaluaties op beleid in de casus Utrecht en in de casus Enschede het beste begrepen en vergeleken kunnen worden vanuit de story line 'herwinnen van vertrouwen'.

In de casussen zijn de opgetreden veiligheidsincidenten wat betreft de schaal onvergelijkbaar. De vuurwerkram্প in Enschede is een daadwerkelijke ramp, waarbij door de ontploffing van een vuurwerkfabriek een hele wijk wordt weggevaagd en tientallen dodelijke slachtoffers vallen. Het asbestincident in Utrecht betreft veeleer een probleem - de vondst van potentieel voor de gezondheid schadelijk asbest bij een renovatie - dat door een opeenvolging van misverstanden en foutieve handelingen en beslissingen uit de hand loopt. Er gaan geen woningen verloren, er zijn geen dodelijke

slachtoffers te betreuen. Toch is de impact van beide incidenten op het vertrouwen van de burgers in hun overheid vergelijkbaar, en 'vertrouwen' is daarom een belangrijke metafoor die steeds terugkomt in het discours van beide casussen: in en rond de incidentevaluaties, in en rond de plannen van aanpak die worden opgesteld, in de discussies tussen College van Burgemeester en Wethouders en gemeenteraad. Illustratief hiervoor is de discussie die plaatsvindt in de kantlijn van het verschijnen van de evaluatie van de Commissie Jansen tussen Menno van Duin, lector crisisbeheersing Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid/Politieacademie en bijzonder lector Regie van Veiligheid Hogeschool Utrecht, en Peter van Zanten, lid en secretaris van de Commissie Jansen. Van Duin heeft kritiek op de conclusie van de Commissie Jansen dat de gemeente Utrecht ten onrechte mensen is gaan evacueren en het gebied van de asbestbesmetting is gaan afzetten. Gezien de informatie die op dat moment voorhanden was (een verwarrende melding van woningbouwvereniging Mitros aan de Meldkamer) vindt Van Duin dit besluit achteraf wel verdedigbaar⁵². In zijn reactie daarop verbindt Van Zanten de evaluatie van de Commissie Jansen nadrukkelijk aan de story line herwinnen van vertrouwen. Van Zanten licht toe dat de Commissie Jansen in zijn evaluatie bewust een centrale plek heeft gegeven aan de beleving van de slachtoffers, de bewoners van de wijk Kanaleneiland. Het ging de commissie niet alleen om de feiten, maar ook om de beleving van die feiten door de bewoners en de Commissie heeft feiten en beleving met elkaar in verbinding gebracht en is op basis daarvan tot zijn oordeel gekomen. Door deze werkwijze heeft volgens Van Zanten het onderzoek het beeld van een betrouwbare overheid helpen herstellen. De werkzaamheden van de commissie konden zo bijdragen aan de verzoening tussen de bewoners en de lokale overheid en daarmee tot herstel van vertrouwen⁵³.

Ook de door mij geïnterviewde personen plaatsen de beide casussen nadrukkelijk in het perspectief van herwinnen van vertrouwen. Ruurd Reitsma ziet het in de casus van de vuurwerkramp het als de belangrijkste reden waarom het optreden van het crisisteam onder leiding van burgemeester Mans achteraf positief is beoordeeld. Bepalend is volgens Reitsma geweest dat Mans met zijn team tijdens de crisis steeds een goede balans heeft gehouden tussen nu eens optreden als een 'caring father', en vervolgens weer handelen als 'reliable government'. De reliable government geeft vertrouwen door alleen juiste, feitelijke informatie te verschaffen en niet mee te gaan op de geruchtenstroom van de media. De caring father geeft door zijn optreden vertrouwen aan de burger door zich zorgzaam en meelevend op te stellen ten opzichte van de slachtoffers, als een soort vaderfiguur. In Enschede is hier tijdens de crisis invulling aangegeven door het door het burgemeester Mans actief getoonde burgervaderschap. Mans treedt op als de belangrijkste woordvoerder en is een belangrijke factor geweest in de effectiviteit van de communicatie, met name richting de media⁵⁴.

Symbolen en metaforen speelden hierbij een wezenlijke rol: de Commissie Oosting noemt als voorbeelden het gebruik van een gedicht van de Enschedese dichter Willem Wilmink door de burgemeester en de speech van de burgemeester tijdens een stille

⁵² Duin, M. van (2013a), pagina 32.

⁵³ Zanten, P. van (2013), pagina 34.

⁵⁴ Interview Ruurd Reitsma, antwoord vraag 1.

tocht⁵⁵. De Commissie Oosting noemt caring father en reliable government in zijn evaluatierapport 'caring government' en 'reliable government', twee beleidslijnen die het College in Enschede direct na de ramp als algemeen kader voor zijn handelen uitzet. Oosting acht deze beleidslijnen zelfs van grotere betekenis dan de formele crisisplannen van de gemeente⁵⁶.

Vertrouwen speelt in Enschede in het discours van direct na de ramp ook op een andere, minder positieve wijze een rol. Dit komt duidelijk naar voren in de nota 'Lessen uit de vuurwerkramp', die het College van Burgemeester en Wethouders nog voor het verschijnen van de evaluatie van de Commissie Oosting opstelt, in januari 2001. In deze notitie kijkt het college kritisch naar de werkwijze van de gemeente voor de ramp. Het legt daarbij een verband met een geconstateerde algemene bestuurlijke en beleidsmatige onderwaardering van veiligheidsbelangen in Nederland, en een te groot accent op klantvriendelijkheid jegens bedrijven, vooral ten aanzien van vergunningverlening aan bedrijven en het toezicht daarop. Ambtenaren van de gemeente zijn onder invloed daarvan te veel met het bedrijfsleven gaan overleggen en meedenken. Op vragen over of waarschuwingen van burgers voor risicovolle situaties werd niet meer niet gereageerd. Het gebrek aan toezicht op bedrijven en het niet adequaat reageren op vragen van burgers heeft volgens de nota het vertrouwen van de burger in de gemeente aangetast. Dit vertrouwen moet worden hersteld door burgers weer actief bij gemeentelijk beleid te betrekken, door daadwerkelijk te luisteren naar burgers en door daar ook daadwerkelijk iets mee te doen⁵⁷.

De asbestcrisis of beter het asbestincident in Utrecht is beschreven en geanalyseerd door wetenschapsjournalist Remco de Boer in zijn boek 'Verloren Vertrouwen' en ook door de al eerder genoemde Menno van Duin, lector Crisisbeheersing bij de Politieacademie, in de studie 'Lessen uit crises en mini-crisis 2012'. De Boer en Van Duin reconstrueren hoe een incident, dat ontstaat door een wonderlijke opeenstapeling van misverstanden tussen de melder van het incident (woningbouwcorporatie Mitros) en de meldkamer van de politie, kan escaleren tot een crisis. Daarbij wordt op pijnlijke wijze duidelijk dat de organisatie van het crisismanagement en de wijze van crisiscommunicatie van de gemeente Utrecht niet goed is georganiseerd. De gemeente schaaft door de foute melding van de woningcorporatie ten onrechte op naar een te hoge alarmfase. Ongelukkigwijze wordt bij burgers en media zo onmiddellijk het beeld opgeroepen van een zeer ernstige ramp: een groot gebied rondom de flat wordt afgezet, tot verboden gebied verklaard en zwaar bewaakt door de Mobiele Eenheid. Brandweermannen in beschermende kleding geven in de omgeving huis aan huis een brief van de gemeente af met de mededeling ramen en deuren te sluiten en niet naar buiten te gaan. Auto's mogen het gebied niet meer in. Angst en onzekerheid onder bewoners neemt door deze maatregelen eerder toe dan af. De gemeente verzuimt vervolgens af te schalen, terwijl uit een second opinion van een onafhankelijk onderzoeksbureau al lang is gebleken dat de gezondheidsrisico's van het aangetroffen asbest gering zijn.

⁵⁵ Commissie Oosting (2001), pagina 197.

⁵⁶ Commissie Oosting (2001), pagina 244.

⁵⁷ Nota 'Lessen uit de Vuurwerkramp', 12 januari 2001, gedownload 1 maart 2014, pagina 7 en 8.

De crisis groeit daardoor zelfs nog verder, omdat bewoners de berichtgeving van de gemeente begrijpelijk genoeg niet meer vertrouwen⁵⁸.

De Boer stelt dat de asbestcrisis in Utrecht eigenlijk niet over asbest gaat⁵⁹. Net als in de Enschedese casus staat ook hier de vertrouwensrelatie tussen burger en overheid centraal. Een crisis, zo stelt hij, wordt per definitie gekenmerkt door onduidelijkheid, tegenstrijdigheid en een zekere mate van chaos. Dat er dan zaken misgaan in bijvoorbeeld de communicatie is in een dergelijke situatie begrijpelijk en niet verwijtbaar. Maar ook dan, of misschien wel juist dan, moet de communicatie van de overheid gericht zijn op behoud van vertrouwen van de burger in die overheid. Het streven moet zijn om getroffen en oprecht het gevoel te geven dat hun belangen centraal staan⁶⁰.

Bij beide incidenten kan dus 'herwinnen van vertrouwen van de burger' als story line worden aangemerkt. Of en in hoeverre de aanbevelingen van de evaluatierapporten van de Commissie Oosting (Enschede) en de commissie Jansen (Utrecht) aansluiten bij deze story line is onderwerp van de volgende twee paragrafen.

5.1.2 Enschede: De aanbevelingen van de Commissie Oosting

De Commissie Oosting plaatst zijn aanbevelingen expliciet in de story line 'herwinnen van vertrouwen'. Het is één van de vier doelstellingen van het onderzoek geweest om bij te dragen aan het herstel van het vertrouwen in de overheid⁶¹. De volgende relevante aanbeveling formuleert de Commissie over herwinnen van vertrouwen:

'Het is van groot belang dat de samenleving er op kan vertrouwen dat de overheid ten volle gestalte geeft aan haar eigen en bijzondere verantwoordelijkheid voor de externe veiligheid van haar burgers. Dat vertrouwen is door de vuurwerkramp duidelijk geschokt. Velen in de samenleving verwachten dat - ook - de overheid lessen leert uit de vuurwerkramp. De Commissie onderzoek vuurwerkramp is onder meer ingesteld in de verwachting dat zij zal bijdragen in het aanreiken van dergelijke lessen. Nu de Commissie haar taak heeft voltooid, zullen velen zich afvragen wat er met de aanbevelingen van de Commissie gebeurt, en welke lessen de overheid zal leren. Voor de geloofwaardigheid van de overheid, die het onafhankelijk onderzoek door de Commissie zelf heeft gewild, is het van groot belang dat de overheid duidelijk laat zien hoe zij op basis van de resultaten van het onderzoek van de Commissie, en van andere onderzoeken, verder gaat. Indien dat inzicht niet wordt gegeven, laat staan indien duidelijke maatregelen uitblijven, zal dat het vertrouwen in de overheid (verder) aantasten. De overheid heeft, zo blijkt uit het onderzoek van de Commissie, wel iets goed te maken, tot herstel van

⁵⁸ Duin, M. (2013b), pagina 152-155.

⁵⁹ Boer, R. de (2012), pagina 11.

⁶⁰ Boer, R. de (2012), pagina 62.

⁶¹ Commissie Oosting (2001), pagina 13.

geschonden vertrouwen. Aldus ligt er nu voor haar een duidelijke opgave⁶².

Overigens richt de Commissie zich met deze aanbeveling vooral op de rijksoverheid, en beveelt deze aan om met adequate, openbare voortgangsrapportages te komen over de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de lessen uit de ramp⁶³. De aanbevelingen van de Commissie gericht aan gemeenten in het algemeen en aan de gemeente Enschede in het bijzonder zijn specifiek en meer op verbetering van de uitvoeringspraktijk gericht. Zij hebben betrekking op het vergunningenbeleid⁶⁴, op het toezicht op naleving van vergunningen⁶⁵, op voorlichting en communicatie bij rampen⁶⁶, op de gemeentelijke coördinatiestructuur bij rampen en op de rampenplannen⁶⁷.

In haar slotbeschouwing spreekt de Commissie zich nog uit over reliable government en caring government, de aan de story line herwinnen van vertrouwen gelieerde uitgangspunten voor crisiscommunicatie van de gemeente tijdens de crisis. In de periode van verwarring en onzekerheid na een ramp is deze ook volgens de Commissie van terecht toegepast en belangrijk, omdat de burgers moesten kunnen vertrouwen op de juistheid van de informatie die de gemeente hun verstrekke. De Commissie waarschuwt echter ook voor onbedoelde neveneffecten van het te nadrukkelijk uitdragen van caring government. Het doel van zorgzaamheid wekt verwachtingen ten aanzien van de inhoud van de zorg als van de wijze waarop zij wordt gegeven en het de vraag is of de gemeente daar in alle opzichten aan kan voldoen. De financiële mogelijkheden en andere middelen zijn voor een gemeente niet onbeperkt. Verder is ze van mening dat niet verwacht mag worden dat iedere bestuurder en ambtelijk medewerker beschikt over de houding en vaardigheden die een caring government veronderstelt. De taakstelling van caring government acht de Commissie dan ook ambitieus, zeker omdat deze over een lange periode moet worden vastgehouden⁶⁸.

5.1.3 Utrecht: De aanbevelingen van de Commissie Jansen

De Commissie Jansen geeft in zijn eindrapport vijf aanbevelingen, die deels betrekking hebben op de gemeentelijke crisisorganisatie, deels op crisiscommunicatie en deels op de problematiek van asbest:

1. Organiseer de aansturing van de gemeentelijke crisisbeheersingsprocessen in lijn met de reguliere gemeentelijke organisatie, via de normale gezagsstructuur;
2. Organiseer de crisiscommunicatie op een wijze die recht doet aan het belang ervan bij het beheersen van een crisis;

⁶² Commissie Oosting (2001), pagina 104.

⁶³ Commissie Oosting (2001), pagina 104.

⁶⁴ Commissie Oosting (2001), pagina 100.

⁶⁵ Commissie Oosting (2001), pagina 102.

⁶⁶ Commissie Oosting (2001), pagina 154 en pagina 212, 213.

⁶⁷ Commissie Oosting (2001), pagina 164, 175, 178, 183, 195 en 207.

⁶⁸ Commissie Oosting (2001), pagina 244.

3. Verzorg specifieke voorlichting over asbest en de risico's van asbest voor de volksgezondheid;
4. Onderzoek het functioneren van de asbestbranche, in het licht van de thans vigerende wet- en regelgeving, en de wijze waarop hier toezicht op wordt gehouden;
5. Bevorder de deskundigheid van woningcorporaties op het gebied van asbest, asbestsaneringen en de communicatie daarover⁶⁹.

Hoewel dit uit de formuleringen van de aanbevelingen niet zo blijkt, loopt de story line herwinnen van vertrouwen als een rode draad door de conclusies en aanbevelingen van de commissie heen. Ten aanzien van de crisisorganisatie constateert de commissie dat deze onvoldoende heeft gefunctioneerd en dat de genomen maatregelen onnodig belastend waren voor de bewoners. De opschaling van de crisisorganisatie verliep rommelig⁷⁰, het actiecentrum crisiscommunicatie was onvoldoende op sterkte en bewoners werden in verwarring gebracht door niet op elkaar afgestemde berichten van gemeente en woningbouwvereniging Mitros⁷¹. Verder had het besluit tot uitvaardigen van een noodbevel volgens de Commissie Jansen grote gevolgen voor bewoners en was onnodig belastend. Bewoners die zich op dat moment buiten de afzetting bevonden konden het gebied niet meer in. Mensen die zich in het afgesloten gebied bevonden konden er niet meer uit. Dit leverde gebroken gezinnen op (deels buiten en deels binnen het gebied), onrust over huisdieren die in de woning waren achtergebleven, onrust over het niet goed kunnen achterlaten van de eigen woning, toegang tot medicijnen, enzovoorts⁷². Dit besluit heeft zeker ook bijgedragen aan het verlies van vertrouwen van de bevolking in de gemeente. De commissie stelt verder vast dat het perspectief van de getroffen bewoners van de asbestflat niet centraal heeft gestaan bij de crisisorganisatie. De beleving van bewoners werd onvoldoende serieus genomen. De gemeentelijke organisatie was zich onvoldoende bewust van de gevolgen van bijvoorbeeld de plotselinge afzetting van het gebied en de toestroom van mannen in witte, beschermende pakken. Bij de bewoners gaf dit veel onrust. Die onrust werd wel onderkend, maar hierop werd gereageerd met feitelijke en rationele informatie, die bij de getroffen bewoners niet het gewenste effect had⁷³.

De commissie constateert ook dat in het algemeen lastig is om over de gezondheidsrisico's te van asbest te communiceren. Zij stelt dat asbest bij burgers een unheimisch gevoel oproept, omdat het wordt geassocieerd met ziekte en overlijden en mede door de voortdurende stroom van berichtgeving in de media hierover. De feitelijke risico's van asbest voor de volksgezondheid zijn bij het brede publiek niet of nauwelijks bekend. Er heerst ten aanzien van asbest daardoor snel een sfeer van onzekerheid en wantrouwen. De commissie refereert in dit kader ook aan het taalgebruik - over asbest wordt gecommuniceerd in vakjargon - en aan het beeld van

⁶⁹ Commissie Jansen (2012), pagina 69-72.

⁷⁰ Commissie Jansen (2012), pagina 65.

⁷¹ Commissie Jansen (2012), pagina 66.

⁷² Commissie Jansen (2012), pagina 66.

⁷³ Commissie Jansen (2012), pagina 67.

asbestsaneringen - maximale voorzorgsmaatregelen, mensen in witte pakken met maskers op -, dat niet aansluit bij het communiceren van een feitelijk correcte boodschap dat gezondheidsrisico's minimaal zijn. Lastig te communiceren en daarmee slecht voor het vertrouwen is ook dat eventuele gevolgen voor de gezondheid zich pas na enkele decennia manifesteren en dan onaangekondigd. Een vertrouwenwekkende maatregel als een jaarlijks gezondheidsonderzoek heeft geen zin en kan niets voorkomen.

Bij een asbestcalamiteit is angst en onrust bij de bevolking zo eerder regel dan uitzondering. De Commissie Jansen vindt het daarom belangrijk dat de communicatie naast het verstrekken van informatie ook blijk geeft van compassie en betrokkenheid. In de communicatie moet onderscheid worden gemaakt tussen de gepercipieerde dreiging en de feitelijke dreiging: het gaat om subjectieve begrippen die verschillend kunnen worden beleefd en geïnterpreteerd⁷⁴.

5.1.4 Enschede: Ontvankelijkheid voor de aanbevelingen

Over de ontvankelijkheid van de gemeente Enschede voor de aanbevelingen van de Commissie Oosting heeft burgemeester Mans achteraf in een interview verklaard dat de gemeente prijs stelde op de informatie uit de evaluatie, omdat ze graag wilde weten wat beter kon⁷⁵. Daarbij was de idee dat een cultuuromslag noodzakelijk was en dat de hele bevolking meekeek bevorderlijk voor de motivatie om ook echt iets met de evaluatie te doen⁷⁶. Menno van Duin, in de nasleep van de vuurwerkcramp actief als adviseur van de gemeente Enschede, heeft overigens een tegengestelde opvatting geuit. Voordat het rapport van Oosting verscheen was volgens hem de gemeente al bezig om tot nieuw beleid te komen. Het waren de lessen die de gemeente zelf trok die tot verandering hebben geleid, niet de evaluatie⁷⁷. Van Duin is ook van mening dat er door de Commissie te veel aanbevelingen zijn gedaan (83) en ook nog zonder enige prioritering. Volgens hem is het in het algemeen zo dat hoe meer lessen er getrokken worden hoe minder er mee wordt gedaan. Ook in Enschede ging het uiteindelijk om de hoofdlijn, om de één of twee lessen waarmee daadwerkelijk iets is gedaan⁷⁸. Mans daarentegen is juist van mening dat er op grond van de aanbevelingen van Oosting binnen de gemeente een volledige cultuuromslag heeft plaatsgevonden op alle terreinen⁷⁹.

Uit andere bronnen blijkt dat door het sterk geleefde gevoel bij zowel College als gemeenteraad in Enschede verantwoordelijk te zijn en dat daar consequenties aan verbonden moeten toch wel sterk heeft geleefd en dat er in ieder geval bij College en gemeenteraad wel degelijk ontvankelijkheid voor de aanbevelingen van de Commissie was.

⁷⁴ Commissie Jansen (2012), pagina 67, 68.

⁷⁵ Interview Jan Mans, in: Nahari, S. (2011) pagina 77.

⁷⁶ Interview Jan Mans, in: Nahari, S. (2011) pagina 78.

⁷⁷ Interview Menno van Duin, in: Nahari S. (2011), pagina 83.

⁷⁸ Interview Menno van Duin, in: Nahari S. (2011), pagina 82.

⁷⁹ Interview Jan Mans, in: Nahari S. (2011), pagina 78 en 79.

Naar aanleiding van de bevindingen van de Commissie Oosting treden vrijwel direct twee wethouders om reden van de gevoelde verantwoordelijkheid af, de een nog voor en de andere direct in het begin van de raadsvergadering van 19 maart, waarin het Rapport van de Commissie Oosting wordt besproken. Locoburgemeester en collega wethouder Eric Helder heeft daar later in een interview tamelijk nuchter over verklaard dat dit een logische politieke consequentie was. Wethouder Buursink was wethouder van milieu geweest in de periode dat vergunningen waren verleend aan het betrokken vuurwerkbedrijf, wethouder Koopmans was zijn opvolger en was wethouder van milieu op het moment van de vuurwerkram্প. Op de eerste plaats was het bedrijf verantwoordelijk, maar in het samenspel met het bedrijf had ook de gemeente fouten gemaakt. De politieke consequentie voor Helder is dat het in een dergelijk geval tot het besluit kan komen om op basis van je verantwoordelijkheden te vertrekken⁸⁰.

Een maand na haar aftreden, op 28 april 2001, reflecteert wethouder Koopmans in NRC Handelsblad toch met meer emotie op de zakelijke bespreking van de evaluaties van de ramp in de Tweede Kamer ruim een maand later. 'Hoop wol, weinig actie' is de alleszeggende kop boven het artikel. Koopmans zegt hierin teleurgesteld te zijn over het debat. Wethouder Buursink en zijzelf hebben hun verantwoordelijkheid genomen, de politici in Den Haag hebben dit niet gedaan. In Enschede is emotie getoond, in Den Haag smoort het debat in technische uitleg⁸¹.

Het debat op 19 maart 2001 gaat inderdaad met emoties gepaard. Het debat is ook geheel te plaatsen in de story line herwinnen van vertrouwen. Gesproken wordt voornamelijk over wie politiek verantwoordelijk zijn voor de fouten die gemaakt zijn in het vergunningenbeleid en in het toezicht op de naleving van de vergunningen. De raadsleden leggen de verantwoordelijkheid voor het gebeuren breed: niet alleen bij het college, het ambtelijk apparaat en het Rijk, maar ook bij zichzelf. Raadslid Van der Graaf gebruikt de metafoor van de gemeente als een door paarden voortgetrokken koets, waarbij de gemeenteraad als eindverantwoordelijke in de koets zit, het college als koetsier op de bok, en het ambtelijk apparaat het stel paarden is. Het vertrek van de twee wethouders is volgens Van der Graaf noodzakelijk geweest en het is te beschouwen als een zweeps slag voor het ambtelijk apparaat, als een signaal dat er iets moet veranderen. dit signaal betreft zowel de politiek verantwoordelijkheden, als de uitvoerenden, de ambtenaren. Zo snel mogelijk moeten de lessen van de ramp voor de organisatie van coördinatie, vergunningverlening en toezicht in praktijk gebracht worden om het geschonden vertrouwen van de burger te herwinnen. Het is niet alleen een kwestie van verbetering van de organisatie, maar er moet een cultuurverandering worden ingezet.

Over de positie van de burgemeester daarin zijn de meningen verdeeld. Woordvoerder Bleker van de PvdA ziet een belangrijke rol weggelegd voor burgemeester Mans en verzoekt hem aan te blijven, juist omdat de bevolking in hem vertrouwen heeft door zijn optreden tijdens de ramp. Andere fracties twijfelen. Raadslid Enklaar van de VVD geeft aan dat zijn fractie pas na langdurig en diepgaand overleg tot de conclusie is

⁸⁰ Interview Eric Helder, in: Loco voor de leeuwen (2009), pagina 108.

⁸¹ 'Debat-Enschede: hoop wol, weinig actie'. NRC webpagina's 28 april 2001. Gedownload op 10 maart 2014.

gekomen geen tijd moet worden verloren en dat direct moet worden begonnen met het benodigde veranderproces. Raad en college moeten daarvoor aanblijven.

5.1.5 Utrecht: Ontvankelijkheid voor de aanbevelingen

Volgens een bericht op de site van deStadUtrecht.nl reageren de Utrechtse politieke partijen allen geschrokken op de harde conclusies van het rapport van de commissie Jansen. SP en Leefbaar Utrecht zijn van mening dat hier politieke conclusies aan verbonden moeten worden, vanwege het gebrekkig handelen van de gemeente in de crisissituatie. De coalitiepartijen GroenLinks, PvdA en D66 benadrukken vooral dat er lessen uit het rapport van de commissie Jansen getrokken moeten worden⁸².

Op 13 december 2012 wordt in een gecombineerde commissievergadering van de gemeenteraad het rapport besproken. Er wordt algemeen positief geoordeeld over het rapport van de Commissie. In het verlengde daarvan is er kritiek op het college. De kritiek en ook de wijze waarop die wordt geuit verschilt per fractie. D'66 woordvoerder Kleuver spreekt van een goed rapport waarmee het vertrouwen van de burger weer hersteld kan worden. Het is voor hem belangrijk dat het rapport geen zaken toedekt en de verantwoordelijken niet in bescherming neemt. De bewoners voelen zich volgens hem met dit rapport daadwerkelijk gehoord. In dat verband vindt Kleuver het ook goed dat de burgemeester bij het verschijnen van het rapport zijn excuses heeft aangeboden aan de bewoners, maar daarmee is de gemeente er nog niet⁸³. Wordvoerder Vincent Oldenburg van Stadspartij Leefbaar is veel scherper richting zowel raad als college, waarbij hij behalve aan het rapport van de commissie Jansen ook refereert aan het boek 'Verloren Vertrouwen' van Remco de Boer. Hij stelt dat de raad

*'niet moet afdalen tot het niveau van een stelletje teleurgestelde docenten dat enkele stagiaires moet vertellen dat ze hun stageopdracht crisismanagement hebben verpest en dat er nog een heleboel te leren valt. De raad heeft te maken met politiek verantwoordelijken, die na een training sinds 1122 – toen Utrecht stadsrechten kreeg – professioneel met een crisis zouden moeten kunnen omgaan(...). Diverse crisissituaties in Nederland hebben blijkbaar niet voldoende lesstof gegenereerd die daadwerkelijk is blijven hangen.'*⁸⁴

Oldenburg haalt vervolgens nog een door de gemeente in 2006 niet goed afgehandelde crisis aan, om uit te spreken dat hij er 'niet direct alle vertrouwen' heeft dat de gemeente de aanbevelingen uit het onderzoeksrapport ook daadwerkelijk zal gaan implementeren⁸⁵.

⁸² Nog geen harde politieke conclusies asbestaffaire, bericht nieuwssite DeStadUtrecht.nl, 5 december 2012, gedownload op 22 februari 2014.

⁸³ Raadscommissies Mens en Samenleving en Stad en Ruimte d.d. 13 december 2012 (middag), pagina 5.

⁸⁴ Raadscommissies Mens en Samenleving en Stad en Ruimte d.d. 13 december 2012 (middag), pagina 8.

⁸⁵ Raadscommissies Mens en Samenleving en Stad en Ruimte d.d. 13 december 2012 (middag), pagina 8.

De overige fracties uiten of gematigde kritiek in de lijn van D'66, of uiten zich kritischer in de lijn van Oldenburg. Woordvoester Bikker van de Christen Unie noemt net als D'66 de excuses van de burgemeester als een goede stap om het vertrouwen van de burgers terug te winnen. Deze excuses zullen wel naar concrete acties moeten worden vertaald⁸⁶. Ook GroenLinks woordvoerder De Vries is relatief mild over het college, al stelt hij wel dat zijn fractie niet eerder een dergelijke kloof heeft meegemaakt tussen de papieren realiteit en de beleving van de bewoners voor, tijdens en na de crisis. De Vries legt de verantwoordelijkheid daarvoor echter op de eerste plaats bij Mitros⁸⁷. Net als Leefbaar Utrecht refereert het CDA aan het trapincident van 2006 ten aanzien van het daadwerkelijk opvolgen van de aanbevelingen⁸⁸. De SP zit nog meer op de kritische lijn van Leefbaar Utrecht en spreekt 'dodelijke conclusies' over de crisisorganisatie en -communicatie. Spreker Schipper had er niet aan moeten denken wat er was gebeurd als er wel iets aan de hand zou zijn geweest. Hij wil weten hoe het college en de burgemeester oordelen over hun rol in de asbestcrisis en in hoeverre de burgemeester zich verantwoordelijk acht⁸⁹.

Opmerkelijk is de reactie van wethouder Isabella, die tijdens de crisis waarnam voor burgemeester Wolfson, op evaluatie en kritiek. Met een zeer uitgebreide schets van zijn visie op de gebeurtenissen tracht hij het handelen van de gemeente tijdens de crisis in een gunstiger licht te plaatsen. In tegenstelling tot de commissie is hij nog steeds van mening dat de processen met betrekking tot voorlichting en communicatie rondom de crisis voldoende zijn doorlopen. De intenties van de crisisorganisatie waren goed. Het oordeel van de commissie beoordeelt hij als hard. Hiermee slaat hij de plank volledig mis en van diverse kanten wordt hij nogmaals gewezen op de vele fouten die zijn gemaakt⁹⁰. Burgemeester Wolfson is duidelijker en reëler. Achteraf gezien, geeft hij toe, zijn de maatregelen te snel genomen en zijn ze te ingrijpend geweest. Namens het college sluit hij zich aan bij de conclusie dat de crisisorganisatie onvoldoende heeft gefunctioneerd⁹¹.

Toch is de raadscommissie ook dan nog ontevreden over de toon die het college aanslaat in het debat. Er ontbreekt een gevoel van urgentie bij het college, oordeelt de woordvoerder de Christen Unie⁹² en de overige fracties zeggen dit in andere bewoordingen ook. De burgemeester onderstreept daarop nogmaals dat het College het rapport serieus neemt en dat de aanbevelingen urgent zijn en worden opgepakt.

⁸⁶ Raadscommissies Mens en Samenleving en Stad en Ruimte d.d. 13 december 2012 (middag), pagina 9.

⁸⁷ Raadscommissies Mens en Samenleving en Stad en Ruimte d.d. 13 december 2012 (middag), pagina 2.

⁸⁸ Raadscommissies Mens en Samenleving en Stad en Ruimte d.d. 13 december 2012 (middag), pagina 7.

⁸⁹ Raadscommissies Mens en Samenleving en Stad en Ruimte d.d. 13 december 2012 (middag), pagina 8.

⁹⁰ Raadscommissies Mens en Samenleving en Stad en Ruimte d.d. 13 december 2012 (middag), pagina 10-14.

⁹¹ Raadscommissies Mens en Samenleving en Stad en Ruimte d.d. 13 december 2012 (middag), pagina 15.

⁹² Raadscommissies Mens en Samenleving en Stad en Ruimte d.d. 13 december 2012 (middag), pagina 24.

Hij zegt toe dat in maart 2013 de raad actief zal worden geïnformeerd over de stand van zaken van de aangepakte acties⁹³.

5.1.6 Optreden van het beïnvloedingsmechanisme responsiviteit

De volgende deelvragen zijn in deze paragraaf onderzocht.

Hoe ziet in de onderzochte cases het bestaande discours eruit waarop de aanbevelingen van de incidentevaluatie invloed hebben?

In het discours na de crisis is in zowel Enschede als Utrecht zijn het optreden van de gemeente tijdens de crisis en de gemaakte fouten in beleid voorafgaand aan de crisis de belangrijkste thema's. Vertrouwen speelt in dit discours een wezenlijke rol. Het optreden van burgemeester Mans tijdens de crisis heeft zijn persoonlijke prestige versterkt en het vertrouwen in hem persoonlijk is groot. De fouten in het vergunningenbeleid van de gemeente en het gebrekkige toezicht op de vuurwerkfabriek in de periode voorafgaand aan de ramp hebben echter een sterke negatieve invloed op het vertrouwen in de gemeente. In Utrecht wordt het vertrouwen geschaad door een foutieve aanpak van de ontstane crisis en door gebrekkige communicatie daarover.

Welke story line is kenmerkend voor het bestaande discours in de onderzochte cases?

In zowel Enschede als Utrecht kan herwinnen van vertrouwen van de burger als story line worden aangemerkt. In Enschede constateert het College van Burgemeester en Wethouders zelf dat het gebrekkige toezicht en handhaving van de vergunningen van het ontplofte vuurwerkbedrijf en het niet adequaat reageren op vragen van burgers daarover, het vertrouwen van de burger in de gemeente heeft aangetast en dat dit vertrouwen moet worden hersteld. De Utrechtse casus is geanalyseerd door onderzoeksjournalist Remco de Boer. Uit zijn analyse blijkt dat ook hier de vertrouwensrelatie tussen burger en overheid is aangetast. Het boek van De Boer verschijnt net voor het eindrapport van de Commissie Jansen en heeft mede daardoor veel invloed op het discours.

Hebben in de onderzochte cases de aanbevelingen van de incidentevaluatie invloed op het bestaande discours via het beïnvloedingsmechanisme responsiviteit?

Responsiviteit is in deze studie opgevat als de mate waarin besluitvormers zich positief uiten over zowel de centrale story line als over de daarmee in relatie staande concrete aanbevelingen van de evaluatie. Zowel in Enschede als in Utrecht hebben de aanbevelingen van de evaluatie duidelijk invloed op het discours. De aanbevelingen leiden tot vragen en opmerkingen over de fouten die zijn gemaakt voor en tijdens de crisis, over wie daarvoor verantwoordelijk zijn, over welke consequenties dit moet hebben en over welke acties in gang moeten worden gezet om de fouten in de toekomst te voorkomen. In Enschede heeft dit door de omvang van de vuurwerkcrisis persoonlijke consequenties voor wethouders. Maar ook in Utrecht worden vertrouwen en verantwoordelijkheid nadrukkelijk aan elkaar gekoppeld. Wat daarbij nog opvalt is dat er geen ruimte is voor nuance. De aanbevelingen van de evaluaties worden in

⁹³ Raadscommissies Mens en Samenleving en Stad en Ruimte d.d. 13 december 2012 (middag), pagina 24.

zowel Enschede als Utrecht allemaal onmiddellijk geaccepteerd en overgenomen. Een nuancerende opmerking over de realiseerbaarheid van een caring government van de Commissie Oosting wordt in Enschede genegeerd. En in Utrecht worden pogingen van wethouder Isabella in Utrecht om de conclusies van de commissie over het communicatiebeleid enigszins te verzachten niet geaccepteerd.

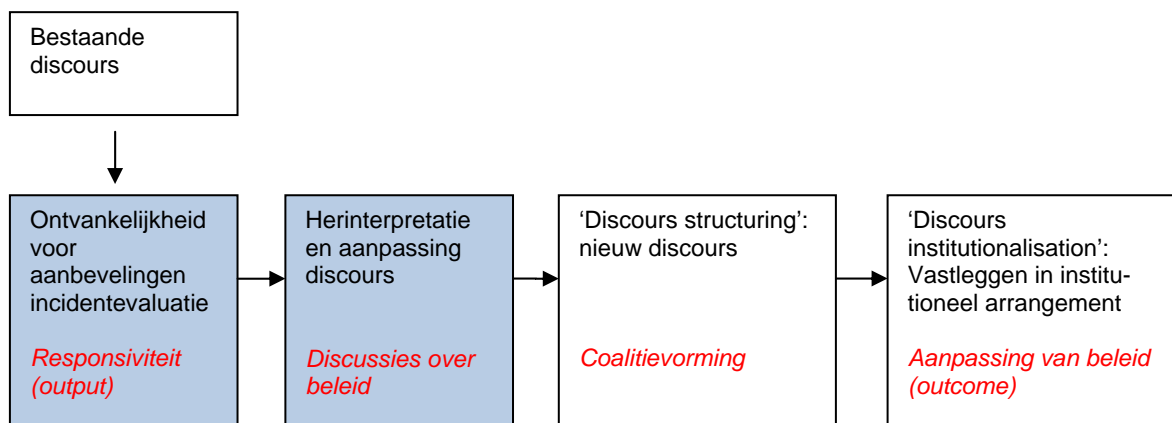
Herwinnen van vertrouwen wordt ook in beide cases expliciet als een van de na te streven doelen naar aanleiding van de aanbevelingen van de evaluaties genoemd, zowel door college en raad als door de onderzoekscommissies zelf.

5.2 Het beïnvloedingsmechanisme discussies over beleid

In deze paragraaf worden voor de twee cases de volgende deelvragen onderzocht:

4. Vindt in de onderzochte cases herinterpretatie een aanpassing van het discours plaats onder invloed van het beïnvloedingsmechanisme discussies over beleid ?
5. Welke samenhang is er dan tussen de beïnvloedingsmechanismen discussies over beleid en responsiviteit?

Deze vragen betreffen het blauw gemaakte deel van het onderzoeksmodel:



figuur 4: te analyseren deel van onderzoeksmodel in paragraaf 5.2

5.2.1 Enschede: Herinterpretatie en aanpassing discours

Een nieuw discours wordt in Enschede op de gemeenteraadsvergadering van 19 maart 2001 nog niet gevonden. Uiteindelijk geeft een meerderheid van de fracties burgemeester en nog zittende wethouders van het college het voordeel van de twijfel, maar een minderheid heeft een andere mening. Woordvoerder Le Loux van lokale partij Enschede Nu laakt het gedoogbeleid van de gemeente aanzien van de milieuvergunningen - 'gedoogbeleid is wanbeleid' - en vindt dat de gemeente daarvoor wel degelijk verantwoordelijk is. Hij verwijt de burgemeester dat hij zijn verantwoordelijkheid ontloopt door het gedoogbeleid te verdedigen. Met het gedoogbeleid wilde het college door klantvriendelijk optreden zoveel mogelijk ruimte scheppen voor de burger. Le Loux vindt dit een drogreden. Klantvriendelijkheid heeft voor hem niets te maken met het iemand in de gelegenheid stellen de wet te ontduiken

⁹⁴. Ook woordvoerders van andere fracties spreken zich in deze zin uit. Raadslid Van de Graaf van de Christen Unie deelt in zijn eerste termijn mee dat het politiek zuiver zou zijn als gezien het zwaar geschonden vertrouwen in de portefeuillehouders verantwoordelijk voor de brandweer en het bouw- en milieu-toezicht, de burgemeester en de wethouder om hun portefeuille ter beschikking stellen⁹⁵. Woordvoerder Van der Zee van Groen Links geeft aan erg te twijfelen over de positie van burgemeester Mans⁹⁶. Woordvoerder Van der Pluijm van de SP opent frontaal de aanval op het college en komt met voorbeelden waaruit moet blijken dat in de vergunningverlening al tientallen jaren sprake is van ernstige fouten⁹⁷, dat burgemeester Mans de raad heeft voorgelogen⁹⁸ en zelfs dat de leiding van de Enschedese brandweer moedwillig brandweermannen de dood in heeft gestuurd⁹⁹, een uitspraak waarvan Mans overigens uitdrukkelijk stelt dat hij die niet accepteert¹⁰⁰. In contrast hiermee doet woordvoerder Buursink een dringend beroep op burgemeester Mans om aan te blijven, juist om het geschade vertrouwen in de overheid te herwinnen¹⁰¹.

Mans spreekt zelf dan ook expliciet uit dat hij zich kan vinden in de uitspraken van de vertegenwoordigers van het CDA, de PvdA en de VVD¹⁰². Eerder heeft hij dan al passend in de story line herwinnen van vertrouwen gesteld dat volgens hem de inzet van de gemeente moet zijn om iets van het leed te verzachten én om iets te doen aan de ‘zo begrijpelijke woede van mensen die zich door de overheid in de steek gelaten voelen’. Het college wil niet weglopen voor zijn verantwoordelijkheid en onderschrijft daarom expliciet de hoofdconclusies van Oosting. Maar het college wil wel een eigen invulling geven aan de bevindingen van de commissie, onderdelen aanvullen, nuanceringen aanbrengen en zaken in hun context plaatsen. Mans wil een cultuuromslag in het Nederlandse beleid, te beginnen in Enschede, die hij beschrijft in een aantal trefwoorden: lik op stuk, geen terugtrekkende, maar een optredende overheid, expliciete aandacht voor veiligheid, durven nemen van eigen verantwoordelijkheid¹⁰³.

Na de eerste verwerking van de conclusies van de Commissie Oosting komt het College op 2 juli 2001 met de nota ‘Lessen uit de vuurwerkramp: Oosting in uitvoering’. Hierin zijn zeventig verbeteracties geformuleerd. Onder verantwoordelijkheid van de gemeentesecretaris zal een projectbureau gaan zorgen voor de implementatie van de verbeteracties binnen de gemeente in het project ‘Oosting in uitvoering’. De nota met de concrete verbeteracties en de voortvarendheid waarmee de het projectbureau de acties oppakt vallen in goede aarde bij de

⁹⁴ Raadsverslag gemeente Enschede 19 maart 2001, pagina 3.

⁹⁵ Raadsverslag gemeente Enschede 19 maart 2001, pagina 11.

⁹⁶ Raadsverslag gemeente Enschede 19 maart 2001, pagina 20.

⁹⁷ Raadsverslag gemeente Enschede 19 maart 2001, pagina 32.

⁹⁸ Raadsverslag gemeente Enschede 19 maart 2001, pagina 33.

⁹⁹ Raadsverslag gemeente Enschede 19 maart 2001, pagina 33.

¹⁰⁰ Raadsverslag gemeente Enschede 19 maart 2001, pagina 42.

¹⁰¹ Raadsverslag gemeente Enschede 19 maart 2001, pagina 31.

¹⁰² Raadsverslag gemeente Enschede 19 maart 2001, pagina 78.

¹⁰³ Raadsverslag gemeente Enschede 19 maart 2001, pagina 40.

gemeenteraad en is belangrijk bij het zoeken naar het nieuwe discours waar zowel college als raad enthousiast over kunnen zijn.

Het raadslid Lijf-van Leeuwen (D'66) vertolkt in het debat het breed gedeelde gevoel dat het plan belangrijk is omdat daarmee voor de burger helder wordt dat het bestuur de aanbevelingen van de commissie Oosting serieus neemt, en ook omdat zo de controle van de burger op het gemeentelijk handelen wordt versterkt¹⁰⁴. Er worden slechts twee kritische opmerkingen gemaakt, over de frequentie van rapporteren over het plannen over de wijze waarop de gemeente omgaat met de vijftien risicobedrijven in de stad, met name de vijf die LPG verkopen. Mensen kan deze opmerkingen relatief eenvoudig naar tevredenheid afhandelen. Hij zegt toe om over te gaan naar de gewenste kwartaalrapportage¹⁰⁵. Ten aanzien van de LPG kwestie laat hij eerst merken dat hij het onderwerp zelf serieus neemt. Hij heeft het zelfs bij de minister aangekaart en hem gevraagd om nationaal LPG-beleid. Dat beleid zal er echter voorlopig niet komen. De gemeente moet daarom eigen lokaal beleid gaan ontwikkelen. Dat beleid is echter niet iets wat op korte termijn gerealiseerd kan worden. Die lijn trekt hij door naar de andere risicobedrijven, de gemeente gaat deze aanpakken, maar dat gaat niet op korte termijn¹⁰⁶. Dit wordt door de raad geaccepteerd. Hij sluit af met een tekst waarin hij het verzoek van woordvoerder Lijf van Leeuwen om nog meer aandacht te besteden aan communicatie met de burger op sterke wijze verbindt met de story line vertrouwen:

'De communicatie naar de burger, als u dat een apart actiepunt wilt noemen, natuurlijk is dat van belang. U zult straks ook zien bij het formuleren van het beleid dat wij aandacht besteden aan communicatie. Ik zou willen zeggen dat het daarbij hoort. Als u het een apart actiepunt wilt noemen dan vind ik dat goed. Dan nemen wij dat mee. Het hoort zo te zijn dat wat wij hier doen, dat heeft de Raad ook gezegd, dat wij dat goed overbrengen naar de mensen, want als wij dat niet doen, dan heeft het geen enkele zin. Geen enkele zin, dat is ook niet helemaal waar, maar dan heeft het een groot deel van zijn effect verloren. Dat is een essentiële voorwaarde om met name in zaken als deze, die te maken hebben met het terugwinnen van vertrouwen, om die te laten slagen'¹⁰⁷.

5.2.2 Utrecht: Herinterpretatie en aanpassing discours

Woordvoerder Buunk van de VVD begint zijn bijdrage aan de raadsvergadering van 20 december 2012 als volgt:

'Voorzitter! Het zal je maar gebeuren. Iemand zit op een zomerse zondagmiddag lekker op het balkon. De kinderen spelen buiten op het grasveld. Plotseling komen de spreekwoordelijke mannen in beschermende witte pakken de flat ontruimen omdat er al een paar dagen asbest ligt. Het asbest ligt op de balkons en in de groenstroken. Hoeveel en hoe gevaarlijk

¹⁰⁴ Raadsverslag gemeente Enschede 2 juli 2001, pagina 16, 17.

¹⁰⁵ Raadsverslag gemeente Enschede 2 juli 2001, pagina 18.

¹⁰⁶ Raadsverslag gemeente Enschede 2 juli 2001, pagina 18, 19.

¹⁰⁷ Raadsverslag gemeente Enschede 2 juli 2001, pagina 19.

*het is, is onduidelijk. Niemand weet dat. De buurt wordt afgezet. De bewoners worden in een hotel ondergebracht. Na een half jaar zijn zij nog niet terug. Zij hebben één keer mogen kijken. De huizen zijn overhoop gehaald. De kleden, de gordijnen en het beddengoed zijn weggehaald. De koelkast is niet leeggehaald. Men weet niet wanneer men naar huis kan terugkeren.*¹⁰⁸

D'66 woordvoerder Kleuver refereert in zijn bijdrage aan het boek 'Verloren vertrouwen' van Remco de Boer. De ervaringen van de bewoners zijn niet mis, blijkt volgens hem onder andere uit dit boek. Hij vertelt vervolgens over een eigen ervaring in een raadsinformatieavond in de wijk. Hij zat aan tafel met 'drie boze, gefrustreerde, bezorgde en zeker ook vermoeide huisvaders'. 'Ze luisteren toch niet, wij krijgen toch geen antwoord', was hun reactie. En daarmee bedoelden zij volgens Kleuver niet alleen Mitros, maar ook de gemeente¹⁰⁹.

Volgens Buunk gaat het debat op 20 december over verzuim van verantwoordelijkheid en over geschonden vertrouwen¹¹⁰. Hij stelt daarom nadrukkelijk de positie van het college ter discussie. Niet alleen van de bewoners van de Stanleylaan en omgeving is het vertrouwen is geschonden volgens Buunk, dat geldt ook voor het vertrouwen van de raad. Het college heeft bij monde van wethouder en locoburgemeester Isabella toegegeven dat de crisisorganisatie onvoldoende functioneerde en dat het zich daarvoor verantwoordelijk voelt en weet. Voor Buunk is dit reden om het vertrouwen in het college op te zeggen¹¹¹. Hij wordt daarin gesteund door Oldenburg van Leefbaar Utrecht¹¹², Schipper van de SP¹¹³ en Van Waveren van het CDA¹¹⁴. Schipper spreekt net als in de commissie van 13 december 2012 van dodelijke conclusies, 'over een onderwerp uit het hart van de portefeuille van de burgemeester'¹¹⁵. En hij stelt als retorische vraag:

*'Is 'sorry' voldoende als iemand vijf maanden lang zijn huis uit is? Bewoners hebben gezegd van wel. Zij hebben dat 'sorry' aanvaard. Dat vind ik een groot gebaar. Is 'sorry' genoeg als iemand zijn spullen kwijt is en nog steeds spullen kwijtraakt? Zijn excuses voldoende als blijkt dat de gemeente en de Veiligheidsregio Utrecht totaal niet zijn berekend op het opvangen van een crisis als deze? Is 'sorry' genoeg als men al vijf jaar lang de kans heeft gehad om dit probleem op te lossen? Is 'sorry' genoeg als voor de zoveelste keer blijkt dat degenen die regie en de leiding hebben die niet naar behoren voeren? Waar leggen de coalitiefracties de grens? Waar trekt de burgemeester de grens?'*¹¹⁶

¹⁰⁸ Notulen vergadering gemeenteraad Utrecht, 24e vergadering, 20 december 2012, pagina 10.

¹⁰⁹ Notulen vergadering gemeenteraad Utrecht, 24e vergadering, 20 december 2012, pagina 8.

¹¹⁰ Notulen vergadering gemeenteraad Utrecht, 24e vergadering, 20 december 2012, pagina 10.

¹¹¹ Notulen vergadering gemeenteraad Utrecht, 24e vergadering, 20 december 2012, pagina 12.

¹¹² Notulen vergadering gemeenteraad Utrecht, 24e vergadering, 20 december 2012, pagina 17.

¹¹³ Notulen vergadering gemeenteraad Utrecht, 24e vergadering, 20 december 2012, pagina 28.

¹¹⁴ Notulen vergadering gemeenteraad Utrecht, 24e vergadering, 20 december 2012, pagina 27.

¹¹⁵ Notulen vergadering gemeenteraad Utrecht, 24e vergadering, 20 december 2012, pagina 15.

¹¹⁶ Notulen vergadering gemeenteraad Utrecht, 24e vergadering, 20 december 2012, pagina 16.

De coalitiefracties geven in het debat echter duidelijk aan dat zij niet over die grens willen gaan. Groen Links heeft wel kritiek op het college en vindt dat het bij de conclusies van de Commissie Jansen te veel kanttekeningen plaatst. Wordvoerder De Vries van Groen Links geeft echter aan een inhoudelijke debat te willen voeren en geen politiek oordeel te willen vellen¹¹⁷. Ook woordvoerster Haage van de PvdA wil dat niet. Voor haar is het belangrijk en voldoende dat de burgemeester mede namens het College zijn excuses heeft gemaakt aan de bewoners, die door het incident tijdelijk uit hun huis moesten. Zij heeft van bewoners gehoord dat zij de excuses hebben aanvaard. Zij neemt vervolgens nog tweemaal het woord vertrouwen in de mond. De PvdA heeft nog steeds vertrouwen in het college. Er zijn al verbeteringen zijn gedaan, en aanscherping van de nog door te voeren verbeteringen is voor de PvdA voldoende. Verder is er vertrouwen in dat er daarna een crisisorganisatie is die een volgende crisis kan aanpakken¹¹⁸.

Zelfs de hiervoor als criticus aangehaalde Kleuver van D'66 is uiteindelijk van mening dat het college mag blijven¹¹⁹. Voor Kleuver is het belangrijk dat het college de bevinding van de commissie Jansen overneemt, waarin staat dat het onvoldoende heeft gefunctioneerd. Daarmee is verantwoordelijkheid genomen voor de fouten die zijn gemaakt. Verder zijn voor D'66 afdoende verbeteringsmaatregelen genomen¹²⁰.

5.2.3 Optreden van het beïnvloedingsmechanisme discussies over beleid

De volgende deelvragen zijn in deze paragraaf onderzocht:

Vindt in de onderzochte cases herinterpretatie en aanpassing van het discours plaats onder invloed van het beïnvloedingsmechanisme discussies over beleid ?

Onder invloed van het mechanisme discussies over beleid zetten betrokkenen hun interpretaties tegen elkaar af en wordt gezocht naar het nieuwe discours. Hierbij wordt steeds ook politieke context waarin deze uitspraken worden gedaan in beschouwing genomen.

In Enschede hebben college en raad discussie over de fouten die gemaakt zijn en over wie daarvoor verantwoordelijk is. Omdat de twee voor het vergunningenbeleid verantwoordelijke wethouders als zijn teruggetreden, gaat de discussie over de positie van de burgemeester. Het krachtige optreden van burgemeester Mans tijdens de vuurwerkramp geeft een aantal fracties het vertrouwen dat hij de juiste persoon is om leiding te geven aan de implementatie van de aanbevelingen van de Commissie Oosting. Maar niet alle fracties in de gemeenteraad zijn het daarmee eens en ook zijn er fracties die twijfelen. Mans zelf wil met een plan van aanpak een cultuuromslag in Enschede realiseren naar een optredende overheid, die expliciete aandacht heeft voor veiligheid en eigen verantwoordelijkheid durft te nemen. Verbetering van de communicatie met de burger voegt hij op verzoek van de raad toe aan het plan. In Utrecht wordt het college het geschonden vertrouwen van de door het asbestincident getroffen burgers zwaar aangerekend. Ook krijgt het college kritiek

¹¹⁷ Notulen vergadering gemeenteraad Utrecht, 24e vergadering, 20 december 2012, pagina 4.

¹¹⁸ Notulen vergadering gemeenteraad Utrecht, 24e vergadering, 20 december 2012, pagina 8.

¹¹⁹ Notulen vergadering gemeenteraad Utrecht, 24e vergadering, 20 december 2012, pagina 8.

¹²⁰ Notulen vergadering gemeenteraad Utrecht, 24e vergadering, 20 december 2012, pagina 26.

omdat het niet zonder kanttekeningen de aanbevelingen van de Commissie Jansen heeft overgenomen. Het wordt gewaardeerd dat de burgemeester zijn excuses heeft gemaakt aan de getroffen burgers, maar er is verschil van mening of die excuses voldoende zijn. Daarbij speelt het verleden een rol: er is in 2006 ook een veiligheidsincident geweest en het vertrouwen in de burgemeester is na eerdere incidenten niet groot. Ook hier is er verschil van mening over de politieke consequenties: mag het college aanblijven of moet het vanwege het geschonden vertrouwen weg? Zowel in Enschede als in Utrecht wil de gemeenteraad verder de vinger aan de pols houden van de opvolging van de aanbevelingen. Het college wordt gevraagd met een plan van aanpak te komen en om regelmatig op de voortgang te rapporteren. In Enschede bespreken college en raad ook dit plan van aanpak nog, wat leidt tot bijstelling van het plan.

Welke samenhang is er dan tussen de beïnvloedingsmechanismen discussies over beleid en responsiviteit?

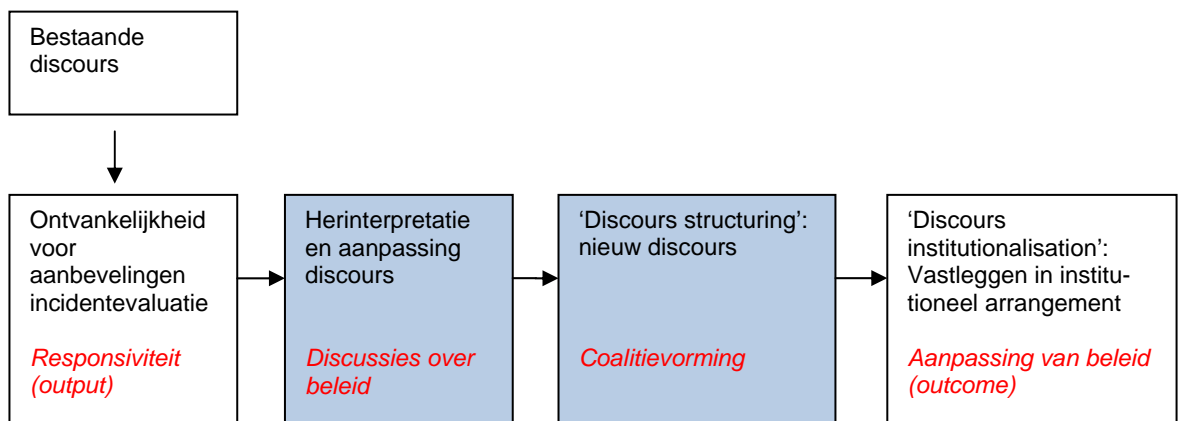
Er is sprake van samenhang tussen beide beïnvloedingsmechanismen. De aanbevelingen van de evaluaties hebben zowel in Enschede als in Utrecht invloed op het discours, omdat ze de aanzet zijn voor vragen en opmerkingen over de fouten die zijn gemaakt voor en tijdens de crisis, over wie daarvoor verantwoordelijk zijn, over welke consequenties dit moet hebben en over welke acties in gang moeten worden gezet om de fouten in de toekomst te voorkomen. Deze vragen en opmerkingen staan vervolgens centraal in de discussie die in de gemeenteraad wordt gevoerd over de positie van burgemeester en wethouders. De vraag die daarbij centraal staat is of zij nog in functie kunnen blijven, nu zij het vertrouwen van de burger in zo ernstige mate hebben geschonden, en verantwoordelijk zijn voor de in de evaluatie geconstateerde fouten? Deze politieke discussie schuift de vraag over de acties die moeten worden ingezet om fouten in de toekomst te voorkomen naar de achtergrond.

5.3 Het beïnvloedingsmechanisme coalitievorming

In deze paragraaf worden voor de twee cases de volgende deelvragen onderzocht:

6. Vindt in de onderzochte cases het bereiken van een nieuw discours plaats onder invloed van het beïnvloedingsmechanisme coalitievorming?
7. Welke samenhang is er dan tussen de beïnvloedingsmechanismen coalitievorming en discussies over beleid?

Deze vragen betreffen het blauw gemaakte deel van het onderzoeksmodel:



figuur 5: te analyseren deel van onderzoeksmodel in paragraaf 5.3

5.3.1 Enschede: Nieuw discours

De uitspraken van Mans in de raadsvergadering van 9 maart 2001 vallen niet in goede aarde bij de fracties van ChristenUnie, Groen Links, SP, fractie Yilmaz en Stadspartij. Zij steunen uiteindelijk twee moties van wantrouwen, een tegen het college als geheel¹²¹ en een meer specifiek tegen de burgemeester¹²². Deze moties worden echter door de andere fracties verworpen. Daarmee heeft het nieuwe discours weliswaar steun van een meerderheid van de raad, maar van een daadwerkelijk herstel van vertrouwen lijkt nog geen sprake.

De wijze waarop burgemeester Mans achteraf terugkijkt op de moties van wantrouwen bevestigt dit beeld nog. Zijn locoburgemeester Helder heeft achteraf in een interview verklaard dat het resultaat van de discussie over de positie van de burgemeester goed was. Omdat de kwestie aan de orde werd gesteld, kon de gemeenteraad concluderen dat het de stad geen goed zou hebben gedaan als de burgemeester, of sterker nog het hele college van B&W, was opgestapt in een tijd waarin zoveel nog moest worden gedaan om de ramp te kunnen verwerken¹²³.

Mans heeft zich achteraf veel stilliger uitgelaten en stelde dat er sprake was van misbruik van de situatie door een aantal zeer rechtse raadsleden, die later werden weggestemd¹²⁴. Ook Helder raakt volgens zijn interviewer overigens zichtbaar geïrriteerd als een door enkelen gewenst aftreden van Mans in die periode ter sprake wordt gebracht.¹²⁵

Op 5 februari 2002, bij de – korte – bespreking van de tweede voortgangsrapportage van Oosting in uitvoering, blijkt het vertrouwen van de raad toch gegroeid door de voortgang van de verbeteracties. Het raadslid Wallinga van de PvdA spreekt namens de overgrote meerderheid van de fracties uit tevreden te zijn over het vele werk dat is verricht¹²⁶. De burgemeester neemt de complimenten van Wallinga dankbaar in ontvangst¹²⁷. Wallinga uit ook nog wel kritiek. Het herstel van het vertrouwen in het openbaar bestuur heeft volgens hem nog ernstig te lijden onder de gebrekkige handhaving van milieubeleid door de gemeente. Er worden verkeerde prioriteiten gesteld: controles die buitengewoon veel tijd kosten gaan ten koste van controles die uit het oogpunt van milieubelasting of milieuhinder belangrijk zijn¹²⁸. De Stadspartij stemt als enige fractie niet in met het als afgedaan beschouwen van afgeronde verbeteracties. De Stadspartij wil een onafhankelijke toets van deze acties. Verder wil de partij metingen zien waaruit het effect van de acties blijkt¹²⁹.

¹²¹ Besluitenlijst vergadering van de Raad op maandag 19 maart 2001, pagina 1.

¹²² Besluitenlijst vergadering van de Raad op maandag 19 maart 2001, pagina 1.

¹²³ Interview Eric Helder, Loco voor de leeuwen (2009), pagina 109.

¹²⁴ Interview Jan Mans, Nahari S. (2011), pagina 78.

¹²⁵ Interview Eric Helder, Loco voor de Leeuwen (2009), pagina 109.

¹²⁶ Raadsverslag 5 februari 2002, pagina 50.

¹²⁷ Raadsverslag 5 februari 2002, pagina 51.

¹²⁸ Raadsverslag 5 februari 2002, pagina 50.

¹²⁹ Raadsverslag 5 februari 2002, pagina 50.

Een half jaar later, in de raadsvergadering van 9 september 2002 zijn er weer enkele kritische kanttekeningen. PvdA woordvoerder Wallinga constateert namens de raad dat de cultuuromslag stagneert. Hij citeert in dit verband een ambtenaar, die twijfels heeft geuit over het vermogen van het ambtelijk apparaat om te veranderen. Veel ambtenaren op lager niveau lijken als gevolg van de vuurwerkramp juist voorzichtiger te zijn geworden en eerder minder dan meer eigen verantwoordelijkheid te nemen¹³⁰. Deze op zich verontrustende constatering krijgt echter veel minder aandacht dan de politieke ontwikkelingen in Den Haag. Er is nieuw kabinet aangetreden dat wil terugkomen op toezeggingen over financiële ondersteuning van Enschede voor de verwerking van de materiële en immateriële schade van de vuurwerkramp. Een motie daarover wordt door alle fracties gesteund en is bedoeld als steun in de rug voor het college, dat met de regering in de slag moet om de toegezegde middelen veilig te stellen¹³¹. De fracties van Groen Links en VVD leggen een verband tussen middelen en ambitieniveau: juist nu de middelen voor cultuuromslag en herwinnen van vertrouwen worden beperkt, zullen keuzes in het actieplan moeten worden gemaakt en moeten college en raad prioriteiten stellen.

Bij de volgende voortgangsrapportage wordt hier niet meer over gesproken. In de raadsvergadering van 8 april 2003 wordt nog slechts kort stilgestaan bij de vierde voortgangsrapportage. Vanuit de raad is alleen nog lof voor wat is bereikt met Oosting in uitvoering. De burgemeester beaamt dat veel is bereikt en haalt nog aan dat ook in de betrokken raadscommissie waardering is uitgesproken. Er zal vanuit college met name nog aandacht uitgaan naar de nazorg richting de slachtoffers¹³².

De vijfde voortgangsrapportage in november 2003 wordt inhoudelijk zelfs niet meer in de raad besproken¹³³. In april 2004 de eindrapportage wordt aangeboden. Ook deze wordt door de raad niet meer inhoudelijk besproken, maar voor kennisgeving aangenomen.

Geconstateerd kan dus worden dat het nieuwe discours uiteindelijk niet wordt bereikt door discussie tussen college en de meerderheid van de raad aan de ene kant en de minderheid van de raad aan de andere kant. Het vertrouwen groeit enerzijds omdat er voortgang wordt gerapporteerd op de verbeteracties vanuit het project Oosting in uitvoering, maar anderzijds ook omdat het onderwerp gaandeweg van de politieke agenda verdwijnt. De kritische minderheid sluit zich daarbij stilzwijgend aan bij het nieuwe discours. Uit een sfeerverslag in NRC Handelsblad van de verkiezingsstrijd in Enschede in februari 2002 blijkt dat ook. De partijen verwijzen in hun verkiezingsprogramma's nauwelijks naar de ramp. Ook de Enschedese burger heeft zijn interesse voor de vuurwerkramp heeft verloren. De mensen zijn de vuurwerkramp een beetje zat, stelt een geïnterviewde burger van Enschede. Burgemeester Mans legt dit uit als een uiting van vertrouwen in zijn beleid. Hij stelt dat het van de politieke agenda is verdwenen omdat burgers weten dat de gemeente ermee bezig is. De voorzitter van de ondernemingsraad van de gemeente geeft een minder positieve

¹³⁰ Raadsverslag 9 september 2002, pagina 38.

¹³¹ Raadsverslag 9 september 2002, pagina 39, 40.

¹³² Raadsverslag 8 april 2003, pagina 20, 21.

¹³³ Besluitenlijst 10 november 2003, pagina 13.

verklaring. Hij stelt dat cultuuromslag in Enschede een containerbegrip is geworden. Wat vroeger verandering heette, wordt nu cultuuromslag genoemd. Maar van wat die cultuuromslag precies moet inhouden is volgens hem bij de gemeente geen duidelijk beeld¹³⁴.

5.3.2 Utrecht: Nieuw discours

In paragraaf 5.2.2 is gebleken dat het debat over de bevindingen van de commissie Jansen over het optreden van de gemeente in de asbestcrisis voor VVD, Leefbaar Utrecht, SP en CDA aanleiding was om het vertrouwen in het college op te zeggen. Toch komt het vervolgens niet tot een motie van wantrouwen of zelfs maar afkeuring. De partijen kiezen daar niet voor, omdat hen duidelijk is dat een meerderheid van de raad niet zover wil gaan. Een politiek oordeel blijft daarmee uit¹³⁵. In plaats daarvan stemmen Leefbaar Utrecht, VVD, SP en CDA tegen een motie van Groen Links, waarin het college wordt opgeroepen de aanbevelingen en conclusies van de commissie Jansen onverkort over te nemen en voor 1 februari 2013 te komen met een plan van aanpak¹³⁶. Het college overleeft zo het debat. De motie van Groen Links wordt aangenomen¹³⁷, er is een aanzet voor een nieuw discours, maar dit heeft nog geen algemene steun en het vertrouwen in het college is niet terug. Burgemeester Wolfson doet in zijn afsluitende woorden nog een poging om de kloof te dichten. Hij doet dit door nogmaals te benadrukken dat het leed van de getroffen bewoners hem en het college zeer ter harte gaat. Het streven van het plan van aanpak is om de crisisorganisatie en de communicatie met de burger sterk te verbeteren, zodat de ambtelijke organisatie en het bestuur maximaal dienstbaar zijn aan die burgers¹³⁸. Helemaal passend in de story line herwinnen van vertrouwen.

Ondanks de harde uitspraken van VVD, Leefbaar Utrecht, SP en CDA in de vergadering van 20 december 2012 verstomt daarna de discussie. Net als in Enschede verdwijnt het onderwerp van de politieke agenda en sluit de kritische minderheid zich stilzwijgend aan bij het nieuwe discours, en bij de acties die in dat kader zijn ingezet door het college en de ambtelijke organisatie. Remco de Boer constateert dit ook in mijn interview met hem. Het is hem opgevallen dat voor de gemeenteraadsleden de crisis over was toen de Commissie Jansen zijn rapport uitbracht. Er is niet meer op teruggekomen en de gebezigde harde woorden tijdens de crisis werden daarna niet omgezet in daden. Zijn indruk is dat bepaalde oppositiepartijen het opkomen voor het belang van de burger in feite gebruiken voor eigen gewin, om zich te profileren en om te scoren bij de kiezer¹³⁹. Hij heeft vanuit Utrecht ook nooit meer iets heeft gehoord, is niet uitgenodigd voor een evaluatie of iets dergelijks, terwijl bijvoorbeeld de gemeente Amsterdam dit wel heeft gedaan¹⁴⁰.

¹³⁴ 'Cultuuromslag laat kiezer koud', nrc.nl archief, Website-archief 2001-2010, 28 februari 2002. Gedownload 27-6-2014.

¹³⁵ Volgens Schipper van de SP is dit de reden om tegen de motie te stemmen. Notulen vergadering gemeenteraad Utrecht, 24e vergadering, 20 december 2012, pagina 28.

¹³⁶ Notulen vergadering gemeenteraad Utrecht, 24e vergadering, 20 december 2012, pagina 5.

¹³⁷ Notulen vergadering gemeenteraad Utrecht, 24e vergadering, 20 december 2012, pagina 30.

¹³⁸ Notulen vergadering gemeenteraad Utrecht, 24e vergadering, 20 december 2012, pagina 29.

¹³⁹ Interview Remco de Boer, antwoord vraag 3.

¹⁴⁰ Interview Remco de Boer, antwoord vraag 4.

De rapportages van het college over de ingezette acties naar aanleiding van de aanbevelingen van de Commissie Jansen krijgen in Utrecht van de raad inderdaad geen enkele aandacht meer. Alleen de SP komt in de Commissie Mens en Samenleving nog even terug op het mede naar aanleiding van de asbestcrisis opgestelde asbestprotocol. Geheel passend in het bereikte nieuwe discours stelt de SP, die in december 2012 de burgemeester nog opriep terug te treden, daarover zeer tevreden te zijn over het protocol en de woordvoerder complimenteert het college zelfs¹⁴¹.

De asbestcrisis is ook geen thema meer bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2014. Dat inderdaad zelfs bij de SP het vertrouwen in het beleid van de gemeente is toegenomen, blijkt wel uit de volgende zinsnede uit het verkiezingsprogramma:

‘De gemeente grijpt effectief in wanneer bewoners met asbestproblemen worden geconfronteerd, zoals de afdeling toezicht en handhaving in 2012 deed op aandringen van de SP’¹⁴².

5.3.3 Optreden van het beïnvloedingsmechanisme coalitievorming

Vindt in de onderzochte cases het bereiken van een nieuw discours plaats onder invloed van het beïnvloedingsmechanisme coalitievorming?

coalitievorming wordt in deze studie beschouwd als de vorming van een groep actoren die een gezamenlijke interpretatie van het discours ontwikkelt, structureert en in stand houdt. De gehanteerde story line zou zich daarbij moeten ontwikkelen richting een consistente strategische visie op de lange termijn.

In Enschede is het beïnvloedingsmechanisme coalitievorming niet duidelijk te herkennen. Er is sprake van een coalitie, bestaande uit een meerderheid van de gemeenteraad en het college, die niet instemt met de moties van wantrouwen tegen burgemeester en college en daarmee het college de ruimte biedt om met een plan van aanpak te komen voor implementatie van de aanbevelingen van de Commissie Oosting. Deze meerderheid bestaat uit de coalitiepartijen die het College ook wat betreft het oude discours al steunde. Het politieke vertrouwen groeit daarna enerzijds omdat er voortgang wordt gerapporteerd op de verbeteracties vanuit het project Oosting in uitvoering, maar anderzijds ook omdat het onderwerp gaandeweg van de politieke agenda verdwijnt. De kritische minderheid sluit zich daarbij stilzwijgend aan bij het nieuwe discours. De vuurwerkramp is ook geen thema bij de gemeenteraadsverkiezingen in 2002. Ook de Enschedese burger heeft dan zijn interesse voor de vuurwerkramp verloren.

In Utrecht gebeurt in feite hetzelfde. Ondanks de harde uitspraken van VVD, Leefbaar Utrecht, SP en CDA, die leidt tot het niet steunen door deze fracties van een belangrijke motie in de vergadering van 20 december 2012, verstomt daarna de discussie. De coalitie die het nieuwe discours ondersteunt bestaat dan uit het college en de partijen die deze motie wel steunen. Het onderwerp verdwijnt vervolgens van de

¹⁴¹ Verslag openbare vergadering van de commissie Mens & Samenleving d.d. 21 en 23 mei 2013, pagina 44.

¹⁴² Utrecht 100% sociaal. Verkiezingsprogramma SP Utrecht 2014 – 2018, pagina 8.

politieke agenda. De asbestcrisis is ook geen thema meer bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2014.

Welke samenhang is er dan tussen de beïnvloedingsmechanismen coalitievorming en discussies over beleid?

Opmerkelijk is dat coalitievorming vrijwel direct volgt op discussies over beleid. In die zin er sprake van een zeer sterke samenhang. De coalitie ontstaat echter als reactie op een politieke vertrouwensvraag: kan het college aanblijven gezien de conclusies en aanbevelingen van de evaluatie. Daarna verdwijnt het onderwerp van de politieke agenda en ontstaat een brede coalitie, die stilzwijgend instemt de inhoudelijke implementatie van de aanbevelingen.

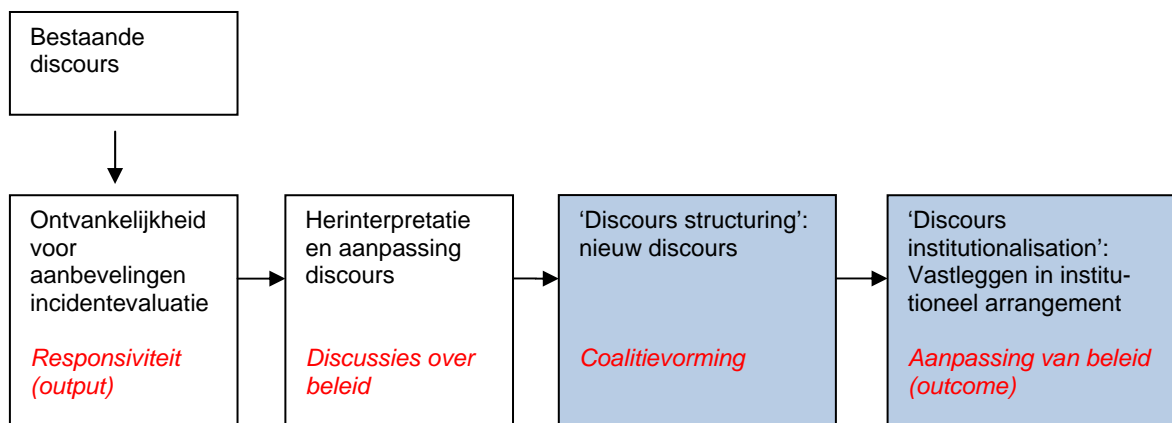
Remco de Boer geeft als verklaring voor het wegvallen van de politieke interesse voor evaluatie en aanbevelingen dat bepaalde oppositiepartijen het opkomen voor het belang van de burger in feite gebruiken voor eigen gewin, om zich te profileren en om te scoren bij de kiezer. In tegenspraak met deze verklaring is echter dat zowel in Enschede als in Utrecht het onderwerp ook geen thema meer is in de gemeenteraadsverkiezingen.

5.4 Het beïnvloedingsmechanisme aanpassing van beleid

In deze paragraaf worden voor de twee cases de volgende deelvragen onderzocht:

8. Vindt in de onderzochte cases het vastleggen in een institutioneel arrangement plaats onder invloed van het beïnvloedingsmechanisme aanpassing van beleid?
9. Welke samenhang is er dan tussen de beïnvloedingsmechanismen aanpassing van beleid en coalitievorming?

Deze vragen betreffen het blauw gemaakte deel van het onderzoeksmodel:



figuur 6: te analyseren deel van onderzoeksmodel in paragraaf 5.4

5.4.1 Enschede: Vastleggen discours in institutioneel arrangement

In de eindrapportage van Oosting in Uitvoering worden de voornaamste resultaten van het project per 1 april 2014 benoemd. Als de drie voornaamste punten noemt het organisatie, borging en communicatie. Het rapport geeft verder de belangrijkste resultaten gebieden veiligheidszorg, bouw- en milieuvergunningverlening, handhaven bouw en milieu, externe veiligheid, brandweezorg & hulpverlening, rampenbestrijding,

regionale samenwerking, informatievoorziening, bestuurlijk handelen, opleiden en oefenen, opvang en verzorging en nazorg¹⁴³. Herstel van vertrouwen van de burger wordt genoemd als belangrijke verbeteractie, waaraan nog steeds intern en extern wordt gewerkt¹⁴⁴. De gemeente wil met communicatie over risico's en veiligheidsvraagstukken bereiken dat de burger zich bewust is van risico's en de eigen verantwoordelijkheid bij het voorkomen en bestrijden van incidenten, maar ook vertrouwen heeft in de gemeente¹⁴⁵. Dit is ook neergelegd in een reeks nota's als de 'kadernota veiligheidsbeleid 2003'¹⁴⁶ en de notitie 'integraal veiligheidsbeleid'¹⁴⁷. Het rapport stelt dat met het toevoegen van een omvattend Programma veiligheid, dat onderdeel uitmaakt van de Programmabegroting 2004-2007, het thema veiligheid een vast onderdeel is geworden van de gemeentelijke beleidscyclus¹⁴⁸.

Ondanks de activiteiten van de gemeente in het kader van Oosting in uitvoering, blijkt uit de Getroffenenmonitor 2003 dat deze inspanningen voor de burger beperkt zichtbaar zijn. Het rapport noemt als mogelijke verklaring hiervoor dat het de burger niet weet welke werkzaamheden zijn voortgekomen uit de evaluatie van Oosting. Een andere verklaring die wordt gegeven is dat burgers niet dagelijks met zaken als de cultuuromslag en de verbetering van de vergunningverlening worden geconfronteerd¹⁴⁹.

Ten aanzien van de verschillende verbeteracties uit Oosting in uitvoering beschrijft het rapport steeds de borging ervan. De overkoepelende taken op het gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing worden bijvoorbeeld structureel in de gemeentelijke organisatie ondergebracht door versterking van het programmamanagement voor het thema veiligheid op concernniveau. Verder wordt blijvende aandacht voor het thema veiligheid geborgd door de functie van aandachtsfunctionaris op te nemen in de functiebeschrijving van betreffende medewerkers¹⁵⁰. Voor borging van de kwaliteit van de uitvoeringstaken zijn draaiboeken opgesteld¹⁵¹. In de loop van 2004 zal het nieuwe rampenplan ter vaststelling aan het college worden voorgelegd¹⁵².

Zo borgt de gemeente dus dat de in het kader van het nieuwe discours genomen maatregelen ook in een institutioneel arrangement van regels, procedures en bijbehorende documenten wordt vastgelegd.

Nog steeds kan uiteraard de vraag worden gesteld of dit alles nu ook daadwerkelijk heeft geleid tot het beoogde herstel van vertrouwen bij de burger. De Rekenkamercommissie van de gemeente Enschede heeft hier twee jaar later onderzoek gedaan naar de beleving van externe veiligheid bij inwoners van de gemeente. Daarin staan een aantal ontnuchterende conclusies. Maar liefst driekwart

¹⁴³ Eindrapportage Oosting in Uitvoering, pagina 3.

¹⁴⁴ Eindrapportage Oosting in Uitvoering, pagina 7.

¹⁴⁵ Eindrapportage Oosting in Uitvoering, 4 april 2001, pagina 6.

¹⁴⁶ Eindrapportage Oosting in Uitvoering, 4 april 2001, pagina 7.

¹⁴⁷ Integraal Veiligheidsbeleid, 1 september 2003.

¹⁴⁸ Eindrapportage Oosting in Uitvoering, 4 april 2001, pagina 7.

¹⁴⁹ Eindrapportage Oosting in Uitvoering, 4 april 2001, pagina 6.

¹⁵⁰ Eindrapportage Oosting in Uitvoering, 4 april 2001, pagina 4.

¹⁵¹ Eindrapportage Oosting in Uitvoering, 4 april 2001, pagina 5.

¹⁵² Eindrapportage Oosting in Uitvoering, 4 april 2001, pagina 5.

van de geïnterviewden geeft aan niet te weten wat de gemeente met de aanbevelingen van Oosting heeft gedaan. Burgers van Enschede voelen zich weliswaar minder onveilig en maken zich minder zorgen over risicobedrijven dan 5 jaar daarvoor, maar het niveau van vertrouwen is in de periode 2002-2006 niet beduidend gewijzigd. De Rekenkamer concludeert dan ook dat er onvoldoende vertrouwen is in de gemeente wat betreft het waarborgen van de veiligheid van burgers¹⁵³. Alle inspanningen van de gemeente ten spijt, blijkt het vertrouwen van de burger niet herwonnen te zijn. Tot een wezenlijke herinterpretatie van het discours in de aansluitende raadsvergadering van 27 februari 2006 leidt deze conclusie overigens niet meer¹⁵⁴.

5.4.2 Utrecht: Vastleggen discours in institutioneel arrangement

Op 1 februari 2013 informeert het College de Raad over het naar aanleiding van het debat van 20 december 2012 opgestelde Plan van Aanpak voor uitvoering van de in deze vergadering aangenomen motie 124. In deze motie heeft het college de raad het college om er met prioriteit voor te zorgen dat de verbeterpunten van de Commissie Jansen voor de crisisorganisatie worden doorgevoerd. Deze verbeterpunten betreffen volgens de motie: de aansturing van de gemeentelijke crisisbeheersingsprocessen, de procedures voor opschaling van de crisisorganisatie, het crisisbewustzijn van de gemeentelijke organisatie ten aanzien van zijn regierol en zijn zorgplicht, deskundigheid bij het uitvoeren en interpreteren van metingen, de procedure voor registratie en verslaglegging van besluiten, het betrekken van woningbouwverenigingen bij de veiligheidsregio en het proces van crisiscommunicatie¹⁵⁵. De brief behandelt de punten genoemd in de motie en geeft per punt aan welke acties zijn ingezet. De toon van de brief is zakelijk en pragmatisch en eigenlijk nergens in de brief gaat het over het geschonden van de burger door de gebeurtenissen in de crisis. Over het versterken van het crisisbewustzijn van de gemeentelijke organisatie tijdens crises zegt de brief bij voorbeeld het volgende:

‘Vooral in complexe, langdurige en /of ernstige crises bemensen wij de cruciale posities in de crisisorganisatie met Utrechtse medewerkers, die de stad, het bestuur en de organisatie goed kennen. Wij werken zoveel mogelijk met vaste teams, met de juiste medewerkers op de juiste plek. We bespreken dit punt met de VRU en de politie, omdat er op regionaal niveau gewerkt wordt aan de verdere vorming van regionale expertteams en pools. De lokale wens moet op verantwoorde wijze worden ingepast in de regionale plannen op dit gebied.’¹⁵⁶

De verbeteringsslag die de gemeentelijke organisatie inzet bestaat kortom uit het doorvoeren van aanpassingen in plannen, draaiboeken, procesbeschrijvingen en taakverdelingen. De voortgangsrapportage die op 2 april 2013 aan de gemeenteraad

¹⁵³ Voorstel rekencommissie aan gemeenteraad inzake Eindrapport Rekenkameronderzoek: Beleving van externe veiligheid, 30 januari 2006.

¹⁵⁴ Besluitenlijst vergadering van de Raad op 27 februari 2006, pagina 2.

¹⁵⁵ Motie 124 Groen Links, 20 december 2012.

¹⁵⁶ Brief Burgemeester en Wethouders Gemeente Utrecht aan de gemeenteraad van Utrecht, onderwerp Plan van Aanpak crisisbeheersing, kenmerk 13.003417, 1 februari 2013, pagina 1.

wordt gezonden, is in dezelfde geest opgesteld. De besproken maatregelen raken nu echter meer aan de story line herwinnen van vertrouwen. Het gaat bijvoorbeeld over de verbetering van de relatie met bewoners tijdens renovatie en onderhoud. Over dit onderwerp heeft de gemeente met Mitros en andere woningbouwcorporaties gesproken en afgesproken is dat de corporaties nader zullen aangeven welke begeleidingsafspraken met bewoners worden gemaakt per type renovatievorm¹⁵⁷. Verder benadrukt het college in de brief dat het net als de raad veel belang hecht aan een zorgvuldige afhandeling van schadeclaims van burgers als gevolg van het asbestincident¹⁵⁸. Hierover zijn afspraken met Mitros gemaakt, die ook in een schriftelijke overeenkomst zijn vastgelegd¹⁵⁹.

Belangrijk voor het vertrouwen bij asbestincidenten in de toekomst is dat er betere, eenduidige informatie over de risico's van asbest beschikbaar komt. In de brief kondigt het college aan dat deze informatie nagenoeg gereed is, en ook een handhavingstrategie asbest en een asbestprotocol. Toegezegd wordt dat deze documenten na bestuurlijke vaststelling zullen worden toegezonden¹⁶⁰. Op 14 mei 2013 wordt de toegezegde informatie inderdaad toegezonden aan de leden van de commissies Stad en Ruimte. In de brief bij de stukken wordt ook gemeld dat de informatievoorziening over asbestverwijdering op de gemeentelijke website en het digitaal loket is verbeterd. Ook is een nieuwe brochure voor particulieren uitgebracht over de risico's van asbest¹⁶¹.

Net als in Enschede is het in de Utrechtse casus is de vraag of het doorvoeren van procesverbeteringen en maken van brochures ook daadwerkelijk leidt tot het beoogde herstel van vertrouwen bij de burger. Anders dan in Enschede is hier in Utrecht nog geen onderzoek naar verricht. Het lijkt er echter niet op dat de asbestcrisis na het verschijnen van het rapport nog lang een kwestie was voor de Utrechtse burger. Bij de gemeenteraads-verkiezingen van 2014 is de asbestcrisis of breder asbest in elk geval geen thema meer. Bij de aankondiging van het vertrek van burgemeester Wolfson in 2013 is ook niet meer aan de crisis gerefereerd, terwijl bij die gelegenheid in de media toch uitgebreid werd stilgestaan bij alles wat onder zijn leiding niet goed was gegaan. Volgens Remco de Boer is een essentiële stap voor het herstel van vertrouwen van de getroffen burgers het handelen van Wolfson geweest bij de presentatie van het evaluatierapport van de commissie Jansen. Het viel De Boer op dat bij aanvang de bewoners van de geëvacueerde wijk nog steeds heel boos waren op de gemeente. Na de toelichting van Jansen kwam Wolfson aan het woord. In woord en in zijn voorkomen (hoofd gebogen) maakte hij toen voor de eerste keer excuus aan de bewoners. Het

¹⁵⁷ Brief Burgemeester en Wethouders Gemeente Utrecht aan de gemeenteraad van Utrecht, onderwerp Voortgang moties en toezeggingen asbest, kenmerk 13.025944, 2 april 2013, pagina 3.

¹⁵⁸ Brief Burgemeester en Wethouders Gemeente Utrecht aan de gemeenteraad van Utrecht, onderwerp Voortgang moties en toezeggingen asbest, kenmerk 13.025944, 2 april 2013, pagina 1.

¹⁵⁹ Brief Burgemeester en Wethouders Gemeente Utrecht aan de gemeenteraad van Utrecht, onderwerp Voortgang moties en toezeggingen asbest, kenmerk 13.025944, 2 april 2013, pagina 2.

¹⁶⁰ Brief Burgemeester en Wethouders Gemeente Utrecht aan de gemeenteraad van Utrecht, onderwerp Voortgang moties en toezeggingen asbest, kenmerk 13.025944, 2 april 2013, pagina 4.

¹⁶¹ Brief Burgemeester en Wethouders Gemeente Utrecht aan de leden van de commissies Stad en Ruimte, onderwerp Handhavingstrategie asbest en Asbestprotocol, kenmerk 13.030060, 14 mei 2013, pagina 1.

was een soort reactie als bij een veroordeling in een rechtszaak. Wolfson aanvaardde namens de gemeente die veroordeling, nam de schuld op zich en deed boete. Dit was volgens De Boer erg belangrijk, want toen was het voor de bewoners ook klaar. In het openbaar was het gezag gestraft voor het foutieve handelen¹⁶².

5.4.3 Optreden van het beïnvloedingsmechanisme aanpassing van beleid

Vindt in de onderzochte cases het vastleggen in een institutioneel arrangement plaats onder invloed van het beïnvloedingsmechanisme aanpassing van beleid?

Aanpassing van beleid is ten behoeve van deze studie gedefinieerd als het daadwerkelijk vastleggen van de uitkomst van de coalitievorming in een schriftelijk institutioneel arrangement als een regeling, een plan van aanpak of een organisatiewijziging.

In de eindrapportage van Oosting in Uitvoering worden als voornaamste resultaten van het project genoemd verbeteringen in de organisatie, borging en communicatie. Herstel van vertrouwen van de burger wordt genoemd als belangrijke verbeteractie, waaraan nog steeds intern en extern wordt gewerkt. Dit komt ook terug in een reeks nota's over het veiligheidsbeleid, gericht op het bewustmaken van de burger van risico's en van de eigen verantwoordelijkheid bij het voorkomen en bestrijden van incidenten, maar ook gericht op meer vertrouwen van de burger in de gemeente.

Een beschrijving van een vanuit de story line verder uitgekristalliseerde consistente strategische visie op de lange termijn ontbreekt echter.

De inspanningen van de gemeente leiden echter niet tot meer vertrouwen van de burger, blijkt uit een onderzoek van de rekenkamer van de gemeente over de periode 2002-2006.

De verbeteringsslag die de gemeentelijke organisatie in Utrecht inzet bestaat enerzijds uit het doorvoeren van aanpassingen in plannen, draaiboeken, procesbeschrijvingen en taakverdelingen en anderzijds uit acties gericht op verbetering van de relatie met bewoners tijdens renovatie en onderhoud van woningen. Verder is de publieksinformatie over asbest verbeterd en is er een nieuw asbestprotocol. Het is onduidelijk of deze maatregelen ook tot daadwerkelijk meer vertrouwen hebben geleid, omdat dit niet zoals in Enschede is onderzocht. Ook in Utrecht is geen strategische visie op de lange termijn voor herwinnen van vertrouwen opgesteld.

De crisis zelf en ook asbest vormen geen thema in de gemeenteraadsverkiezingen van 2014. Bij het afscheid van burgemeester Wolfson wordt ook niet meer aan de crisis gerefereerd.

Welke samenhang is er dan tussen de beïnvloedingsmechanismen aanpassing van beleid en coalitievorming?

De story line herwinnen van vertrouwen verdwijnt uit de politieke aandacht en wordt niet in tastbaar beleid omgezet. Van een nieuwe of aangepaste visie op herwinnen van vertrouwen van de burger is uiteindelijk geen sprake. Er is op dit punt geen samenhang tussen coalitievorming en aanpassing van beleid.

In zowel Enschede als Utrecht ontstaat een coalitie die het nieuwe discours steunt aan het eind van de discussie of de bevindingen van de evaluatie moet leiden tot aftreden

¹⁶² Interview Remco de Boer, antwoord vraag 2.

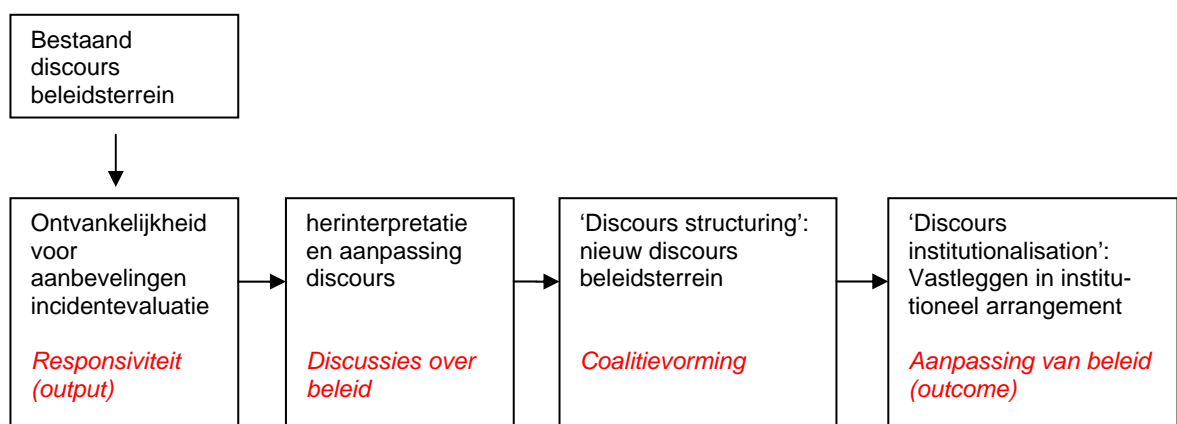
van het college. Hiermee krijgt het college ook het mandaat om over te gaan tot implementatie van het beleid. Er is in de gemeenteraden van Enschede en Utrecht vervolgens nog slechts zeer beperkt aandacht voor de voortgangsrapportages. Dit kan worden uitgelegd als instemming van de eerder nog bestaande oppositie met het nieuwe discours. Voor de meer instrumentele aanbevelingen van de evaluaties is zo uiteindelijk wel samenhang tussen coalitievorming en aanpassing van beleid.

6 Conclusie

In deze studie is voor twee cases van evaluatie van veiligheidsincidenten, de asbestcrisis in Utrecht in 2012 en de vuurwerkcrisis in Enschede in 2001, onderzocht of aanbevelingen van evaluaties invloed hebben gehad op verandering van beleid, volgens een causale ketting van vier beïnvloedingsmechanismen.

Voor de analyse is gebruik gemaakt van de onderzoeksmethode Argumentative discourse analysis (ADA) van Hajer.

De fasering van beïnvloeding van beleid volgens de discoursanalyse is in onderstaand schema samengebracht met de corresponderende beïnvloedingsmechanismen uit het model van Mark en Henry (rode, cursieve tekst).



figuur 7: schema onderzoeksmodel

6.1 Antwoorden deelvragen

Voor de twee cases is onderzocht of de evaluaties inderdaad invloed hebben volgens het aangegeven pad. Daarbij is antwoord gegeven op de volgende deelvragen:

1. *Hoe ziet in de onderzochte cases het bestaande discours eruit waarop de aanbevelingen van de incidentevaluatie invloed hebben?*

In het discours na de crisis zijn in zowel Enschede als Utrecht het optreden van de gemeente tijdens de crisis en de gemaakte fouten in beleid voorafgaand aan de crisis de belangrijkste thema's. Vertrouwen speelt in dit discours een wezenlijke rol.

2. *Welke story line is kenmerkend voor het bestaande discours in de onderzochte cases?*

In zowel Enschede als Utrecht kan herwinnen van vertrouwen van de burger als story line worden aangemerkt.

3. *Hebben in de onderzochte cases de aanbevelingen van de incidentevaluatie invloed op het bestaande discours via het beïnvloedingsmechanisme responsiviteit?*

Responsiviteit is in deze studie opgevat als de mate waarin besluitvormers zich positief uiten over zowel de centrale story line als over de daarmee in relatie staande concrete

aanbevelingen van de evaluatie. Zowel in Enschede als in Utrecht worden de aanbevelingen overgenomen door College en gemeenteraad, en deze worden uitgebreid in de raad besproken. De centrale story line herwinnen van vertrouwen is daarbij belangrijk en bepaalt mede de politieke context. De aanbevelingen leiden tot vragen en opmerkingen over de fouten die zijn gemaakt voor en tijdens de crisis, over wie daarvoor verantwoordelijk zijn, over welke consequenties dit moet hebben en over welke acties in gang moeten worden gezet om de fouten in de toekomst te voorkomen. Herwinnen van vertrouwen wordt ook in beide cases expliciet als een van de na te streven doelen naar aanleiding van de aanbevelingen van de evaluaties genoemd, zowel door college en raad als door de onderzoekscommissies zelf.

4. Vindt in de onderzochte cases herinterpretatie en aanpassing van het discours plaats onder invloed van het beïnvloedingsmechanisme discussies over beleid?

Onder invloed van het mechanisme discussies over beleid zetten betrokkenen hun interpretaties tegen elkaar af en wordt gezocht naar het nieuwe discours. Hierbij wordt steeds ook politieke context waarin deze uitspraken worden gedaan in beschouwing genomen. In zowel Enschede als Utrecht hebben college en raad discussie over de fouten die gemaakt zijn en over wie daarvoor verantwoordelijk is. Er is verschil van mening over de politieke consequenties: mag het college aanblijven of moet het vanwege het geschonden vertrouwen weg? Zowel in Enschede als in Utrecht wil de gemeenteraad verder de vinger aan de pols houden van de opvolging van de aanbevelingen. Het college wordt gevraagd met een plan van aanpak te komen en om regelmatig op de voortgang te rapporteren.

5. Welke samenhang is er dan tussen de beïnvloedingsmechanismen discussies over beleid en responsiviteit?

Er is sprake van samenhang tussen beide beïnvloedingsmechanismen. De aanbevelingen van de evaluaties hebben zowel in Enschede als in Utrecht invloed op het discours. Ze vormen de aanzet voor vragen en opmerkingen over de fouten die zijn gemaakt voor en tijdens de crisis, over wie daarvoor verantwoordelijk zijn, over welke consequenties dit moet hebben en over welke acties in gang moeten worden gezet om de fouten in de toekomst te voorkomen. Deze vragen en opmerkingen staan vervolgens centraal in de discussie die in de gemeenteraad wordt gevoerd over de positie van het College van burgemeester en wethouders. Deze politieke discussie schuift de vraag over de acties die moeten worden ingezet om het vertrouwen bij de burger te herstellen en om fouten in de toekomst te voorkomen wel naar de achtergrond.

6. Vindt in de onderzochte cases het bereiken van een nieuw discours plaats onder invloed van het beïnvloedingsmechanisme coalitievorming?

Coalitievorming wordt in deze studie beschouwd als de vorming van een groep actoren die een gezamenlijke interpretatie van het discours ontwikkelt, structureert en in stand houdt. De gehanteerde story line zou zich daarbij moeten ontwikkelen richting een consistente strategische visie op de lange termijn. In beide cases is het moment van optreden van beïnvloedingsmechanisme coalitievorming niet goed te bepalen. Er ontstaat een coalitie aan het einde van het politieke debat over de vraag of de

bevindingen van de evaluatie moet leiden tot aftreden van het College van burgemeester en wethouders. Omdat een meerderheid van de gemeenteraad niet zover wil gaan, krijgt het College de ruimte om met een plan van aanpak te komen voor implementatie van de aanbevelingen. Deze meerderheid bestaat uit de coalitiepartijen die het College ook wat betreft het oude discours al steunde. De gemeenteraad, zowel coalitiepartijen als oppositiepartijen besteedt in beide cases na het debat over de politieke verantwoordelijkheid nauwelijks nog aandacht aan de aanbevelingen of de story line. Het onderwerp verdwijnt van de politieke agenda. Zo ontstaat stilzwijgend een brede coalitie die instemt met door het college uitgezette koers.

7. Welke samenhang is er dan tussen de beïnvloedingsmechanismen coalitievorming en discussies over beleid?

Aanvankelijk ontstaat een coalitie als reactie op een politieke vertrouwensvraag: kan het college aanblijven gezien de conclusies en aanbevelingen van de evaluatie. Deze coalitie vormt zich in beide cases rond partijen die het algemene beleidsprogramma van het College al steunen. Oppositiepartijen sluiten zich niet aan bij deze coalitie. Daarna verdwijnt het onderwerp van de politieke agenda en sluit de oppositie zich stilzwijgend aan bij de coalitie, die verder niet of nauwelijks meer de inhoudelijke implementatie van de aanbevelingen door het College volgt. De story line herwinnen van vertrouwen, die onder invloed van het mechanisme discussies over beleid in de aanvankelijke politieke discussie nog belangrijk was, verdwijnt uit de politieke aandacht.

8. Vindt in de onderzochte cases het vastleggen in een institutioneel arrangement plaats onder invloed van het beïnvloedingsmechanisme aanpassing van beleid?

Aanpassing van beleid is ten behoeve van deze studie gedefinieerd als het daadwerkelijk vastleggen van de uitkomst van de coalitievorming in een schriftelijk institutioneel arrangement als een regeling, een plan van aanpak of een organisatiewijziging. Voor zover na te gaan – de politieke aandacht hiervoor ontbreekt namelijk – worden de meer instrumentele aanbevelingen uit de evaluatie inderdaad omgezet in beleid. Ook de vanuit de story line verder uitgekristalliseerde consistente strategische visie op de lange termijn zou echter in een institutioneel arrangement moeten zijn beschreven. Zowel in de casus in Enschede als in de casus in Utrecht is hier geen sprake van.

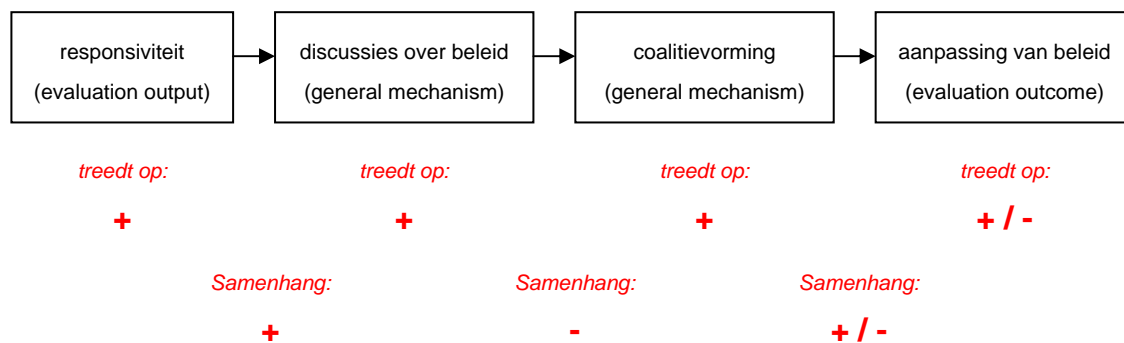
9. Welke samenhang is er dan tussen de beïnvloedingsmechanismen aanpassing van beleid en coalitievorming?

De story line herwinnen van vertrouwen verdwijnt uit de politieke aandacht en wordt niet in tastbaar beleid omgezet. Van een nieuwe of aangepaste visie op herwinnen van vertrouwen van de burger is uiteindelijk geen sprake. Er is op dit punt geen samenhang tussen coalitievorming en aanpassing van beleid. De meer instrumentele aanbevelingen uit de evaluatie worden wel omgezet in beleid. Er is in de gemeenteraden van Enschede en Utrecht slechts beperkt aandacht voor de voortgangsrapportages en er is dus ook slechts beperkte kritiek. Dit kan worden uitgelegd als instemming van de ontstane coalitie met het beleid. In die zin is er dus wel samenhang.

6.2 Antwoord hoofdvraag

De volgende centrale vraagstelling is onderzocht:

In hoeverre leidt, het model Theory of Evaluation Influence van Mark en Henry volgend, de evaluation output responsiviteit via de algemene beïnvloedingsmechanismen discussies over beleid, coalitievorming tot de evaluation outcome aanpassing van beleid?



figuur 8: geconstateerde samenhang tussen mechanismen onderzoeksmodel

In zowel Enschede als Utrecht kan herwinnen van vertrouwen van de burger als story line worden aangemerkt. Herstel van vertrouwen wordt in beide cases expliciet als een van de na te streven doelen naar aanleiding van de aanbevelingen van de evaluaties genoemd, zowel door college en raad als door de onderzoekscommissies zelf.

In beide onderzochte cases treedt het output mechanisme responsiviteit op. De centrale story line herwinnen van vertrouwen is daarbij belangrijk. Voor de politieke context is echter ook de politieke verantwoordelijkheid belangrijk. Vooral de daaraan gerelateerde vraag of het College wel kan aanblijven, krijgt meer invloed in de volgende fase van discussies over beleid. Er is wel sprake van samenhang tussen de beïnvloedingsmechanismen responsiviteit en discussies over beleid. Er volgt vrijwel direct op de discussies over beleid een coalitie van partijen die het beleid van de gemeente ten aanzien van de aanbevelingen van de evaluatie steunt. Die coalitie ontstaat in antwoord op de politieke vertrouwensvraag, de vraag of het college mag aanblijven, die nu dominant is geworden. De centrale story line herwinnen van vertrouwen en de wijze waarop het college opvolging wil geven aan de aanbevelingen van de evaluatie spelen daarin niet of nauwelijks meer een rol. Coalitiepartijen die ook het algemene beleidsprogramma van het College ondersteunen, geven ook nu steun aan het College en oppositiepartijen die het College toch al niet steunen, zijn kritischer en spreken zich vaker uit tegen het beleid. Opmerkelijk is dat het discours vervolgens toch ook aanvaard wordt door de oppositie. Dit gebeurt op een passieve wijze: de story line herwinnen van vertrouwen en ook de opvolging van de aanbevelingen van de evaluatie verdwijnen uit de politieke aandacht. Uiteindelijk is er daarom niet of nauwelijks samenhang tussen de beïnvloedingsmechanismen discussies over beleid en coalitievorming.

Aanpassing van beleid is ten behoeve van deze studie gedefinieerd als het daadwerkelijk vastleggen van de uitkomst van de coalitievorming in een schriftelijk institutioneel arrangement als een regeling, een plan van aanpak of een organisatiewijziging. Voor zover na te gaan – de politieke aandacht hiervoor ontbreekt namelijk – worden de meer instrumentele aanbevelingen uit de evaluatie inderdaad op deze wijze omgezet in beleid. Ook de vanuit de story line verder uitgekristalliseerde consistente strategische visie op de lange termijn zou echter in een institutioneel arrangement moeten zijn beschreven. Zowel in de casus in Enschede als in de casus in Utrecht is hier geen sprake van. De story line herwinnen van vertrouwen verdwijnt uit de politieke aandacht en wordt niet in tastbaar beleid omgezet. Van een nieuwe of aangepaste visie op herwinnen van vertrouwen van de burger is uiteindelijk geen sprake. Er is op dit punt onvoldoende samenhang tussen coalitievorming en aanpassing van beleid.

6.3 Discussie

Van beïnvloeding volgens het geconstrueerde pad is sprake voor de eerste fasen van responsiviteit en discussies over beleid. Er treden echter wezenlijke afwijkingen van dit pad op in de laatste fasen van coalitievorming en aanpassing van beleid. De causale benadering van het model van Mark en Henry met zijn paden van beïnvloeding lijkt niet te corresponderen met de werkelijke wijze waarop beleidsverandering in deze fasen plaatsvindt. De fase van coalitievorming vindt weinig gestructureerd plaats en in die fase blijkt de politieke aandacht voor de centrale story line en voor de opvolging van e aanbevelingen gaandeweg naar de achtergrond te verdwijnen. In de fase van aanpassing van beleid verdwijnt de story line herwinnen van vertrouwen in beide cases zelfs volledig uit de politieke aandacht.

Het verschijnsel dat door verschuivende politieke aandacht de uit een veiligheidsincident geleerde lessen naar de achtergrond kunnen verdwijnen is eerder geconstateerd door Birkland. Hij baseert zich voor zijn theorievorming op het garbage can model van Cohen. Dit model stelt dat besluitvorming niet altijd als een ordelijke procedure verloopt, maar vaak meer lijkt op het broeien in een vuilnisbak, waar diverse aspecten min of meer toevallig samenkomen. Het lijkt het werkelijke proces van beïnvloeding door incidentevaluaties in de onderzochte casussen beter te benaderen dan het model van Mark en Henry.

Door de twijfels over de toepasbaarheid van het model op geconstrueerde paden van beïnvloeding is het ook niet mogelijk om uitspraken te doen over de toepasbaarheid van het model in vergelijkend onderzoek van cases.

6.4 Beperkingen aan de validiteit en de betrouwbaarheid

De oorspronkelijke bedoeling was om in deze studie de ADA-methode van Hajer volledig toe te passen. Omwille van de beperkte tijd beschikbaar voor het onderzoek is de methode echter in een aangepaste vorm toegepast, waarbij niet alle voorgeschreven stappen zijn doorlopen. Dit beperkt de validiteit van dit onderzoek, zoals ook al in paragraaf 4.4 is geconstateerd. Om de validiteit te vergroten zijn op basis van aanvullend literatuuronderzoek de gehanteerde begrippen nader gedefinieerd. Verder zijn de bevindingen uit dit onderzoek geconfronteerd met bevindingen uit ander onderzoek, verkregen via andere onderzoeksmethoden als het

garbage can-model van Cohen, het stromenmodel van Kingdon en het model of event related policy learning van Birkland.

De aanpassingen in de ADA methode hebben de triangulatie van data beperkt. De borging van de validiteit van de gehanteerde onderzoeksmethode is in principe gebeurd door meerdere soorten gegevens te gebruiken. De analyse van informatie verkregen uit beleidsdocumenten en sites of argumentation en de informatie uit de helikopterinterviews is tegen elkaar afgezet. De informatie uit de helikopterinterviews blijkt echter voor een groot deel aanvullend te zijn aan de informatie verkregen uit beleidsdocumenten en sites of argumentation. De informatie uit deze bronnen kan slechts beperkt tegen elkaar worden afgezet.

Het houden van meer interviews per case – zoals ook voorgeschreven in de ADA methode - had de betrouwbaarheid uiteraard verhoogd. Hiervoor is echter niet gekozen. De beperkingen aan de betrouwbaarheid zijn deels ondervangen door de informatie uit beleidsdocumenten en sites of argumentation af te zetten tegen meningen van key players geuit in gepubliceerde interviews, in de media en in artikelen van de hand van key players.

De interne validiteit is nader geborgd door de techniek van vergelijking van patronen. Dit is een techniek waarbij de in de casus waargenomen patronen van samenhang worden vergeleken met de verwachte patronen volgens het in het theoretisch kader beredeneerde conceptueel model. Door twee cases van incidentevaluaties te onderzoeken is getracht de validiteit van dit onderzoek sterker te maken. Gesteld kan worden dat met twee cases het aantal onderzochte cases toch nog beperkt is.

Onderzoek van de invloed van incidentevaluaties op beleid in andere cases van incidentevaluaties is noodzakelijk om de conclusies nader te onderbouwen.

De operationalisering van de onderzoeksvragen is afgestemd met de begeleider van de scriptie. Er heeft geen verdere toetsing van de onderzoeksvragen plaatsgevonden. De interne validiteit van het onderzoek wordt hierdoor beperkt.

6.5 Aanbevelingen voor verder onderzoek

Het onderzoek naar het pad van beïnvloedingsmechanismen is in zeker twee opzichten beperkt geweest. De ADA methode van Hajer is niet volledig toegepast en het aantal onderzochte cases is beperkt gebleven tot twee. Aanbevolen wordt dan ook om in een vervolgonderzoek een groter aantal cases van incidentevaluaties te analyseren, onder volledige toepassing van de ADA methode. In een dergelijk onderzoek kunnen betrouwbaarder en meer valide uitspraken gedaan worden over het al dan niet optreden van de beïnvloedingsmechanismen volgens het pad van het theoretisch model.

Literatuur

Birkland, T.A. (2009), Disasters, Lessons Learned, and Fantasy Documents, *Journal of Contingencies and Crisis management*, 2009, Vol. 17, No. 3, pp. 146-156.

Boer, R. de (2012), Verloren Vertrouwen: lessen uit de asbestzaak, Veen Media, Diemen.

Commissie-Jansen (2012). Onderzoek asbestvondst Kanaleneiland, Commissie onderzoek asbestvondst Kanaleneiland, Utrecht.

Commissie-Oosting (2001), De Vuurwerkramp. Eindrapport, Commissie onderzoek vuurwerkramp, Enschede/Den Haag.

Cousins, J. and K. Leithwood (1986). Current Empirical Research on Evaluation Utilization, *Review of Educational Research*, 1986, Vol. 56, No. 3, pp. 331-364.

Duin, M. van (2013a), De asbestcrisis in Utrecht: over evalueren en oordelen, *Magazine nationale veiligheid en crisisbeheersing*, Jaargang 11 nummer 1, pp 30-33.

Duin, M. van, (2013b), Asbest in Utrecht, In: *Duin, M. van, V. Wijkhuijs en W. Jong, Lessen uit crises en mini-crisis 2012*, Den Haag: Boom Lemma, pp.151-165.

Hajer, M.A. (1989), Discours-coalities in politiek en beleid: De interpretatie van bestuurlijke heroriënteringen in de Amsterdamse gemeentepolitiek, *Beleidswetenschap* 1989 no. 3, pp. 242-263.

Hajer, M. (2001), Infrastructuur als discursieve politiek: de 'Transeuropese Netwerken' nader beschouwd. In: *Abma, T. en R. in 't Veld (red.) Handboek beleidswetenschap*, Boom, Amsterdam, 2001, pp. 382-393.

Hajer, M.A. (2006). Doing discourse analysis: coalitions, practices, meaning. In: Margo van den Brink and Tamara Metze (eds): *Words matter in Policy and Planning. Discourse theory and method in the social sciences*. Netherlands Geographical Studies 344. Utrecht: Koninklijk Nederlands Aardrijkskundig Genootschap. Netherlands Graduate School of Urban and Regional Research, pp. 55-76

Henry, G. and M. Mark (2003). Beyond Use: Understanding Evaluation's Influence on Attitudes and Actions, *American Journal of Evaluation*, 2003, vol. 24: pp. 293 - 314.

Hoppe, R. (2002), Van flipperkast naar grensverkeer. Veranderende visies op de relatie tussen wetenschap en beleid. AWT-Achtergrondstudies nr.25. Den Haag: Adviesraad voor Wetenschaps- en Technologiebeleid.

Johnson, K., L. Greenheid, A. Stacie, J. Toal, J.King, F. Lawrenz and B. Volkov (2009).

Research on Evaluation Use: A Review of the Empirical Literature From 1986 to 2005, *American Journal of Evaluation*, vol. 30: pp. 377-410.

Interview Eric Helder (2009), *Loco voor de leeuwen. Crisiservaringen van locoburgemeesters*. Nederlands Genootschap van Burgemeesters, Den Haag, pp 100-112.

Interview Jan Mans (2011), *Nahari, S., De invloed op beleid van de evaluaties van de vuurwerkrampen in Culemborg en Enschede*, Open Universiteit Nederland, Heerlen, pp 77-79.

Interview Menno van Duin (2011), *Nahari, S., De invloed op beleid van de evaluaties van de vuurwerkrampen in Culemborg en Enschede*, Open Universiteit Nederland, Heerlen, pp 82-83.

Korsten, A.F.A (z.j.). Discoursanalyse. Beleid als ideeënpolitiek en discoursanalyse als hulpmiddel voor het begrijpen van controversen, de beleidsinhoud en beleidsverschuivingen, geraadpleegd december 2013 op www.arnokorsten.nl/PDF/.../Discoursanalyse.pdf.

Korsten, A.F.A. (2009), Lokaal bestuur in verandering. Vijf decennia belicht. Liber amicorum voor Johan Baak. Heerlen: Open Universiteit Nederland.

Korsten, A.F.A. (2013a), Doe er wat mee. Over de benutting van evaluatieonderzoek en beleidsgericht leren, geraadpleegd juli 2014 op www.arnokorsten.nl/PDF/.../Doe er wat mee.pdf.

Korsten, A.F.A. (2013b), Wat ervan terecht komt. Zicht op beleidsevaluatie, geraadpleegd juli 2014 op www.arnokorsten.nl/PDF/.../Wat ervan terecht komt.pdf.

Ledermann, S. (2012). Exploring the Necessary Conditions for Evaluation Use in Program Change, *American Journal of Evaluation*, vol. 33 (2): pp. 159-178.

Leviton, L. and E. Hughes (1981). Research On the Utilization of Evaluations: A Review and Synthesis, *Evaluation Review*, Vol 5., pp. 525-548.

Mark, M. and G. Henry (2004). The Mechanisms and Outcomes of Evaluation Influence, *Evaluation*, 1 2004; vol. 10: pp. 35 - 57.

Shulha, L. and J. Cousins (1997). Evaluation Use: Theory, Research, and Practice Since 1986, *American Journal of Evaluation*, 1997, vol. 18: pp. 195 - 208.

Weiss, C.H. (1988), If program decisions hinged only on information: a response to Patton, *Evaluation practice*, 9(3), pp. 15-28.

Weiss, C.H., Murphy-Graham, E., Birkeland, S. (2005). An Alternate Route to Policy

Influence. How Evaluations Affect D.A.R.E. American Journal of Evaluation, Vol. 26
No. 1, March 2005 12-30

Yin, R. (2009). Case Study Research. Design and Methods. Fourth Edition. London:
Sage.

Zanten, P. van (2013), De beoordelaars beoordeeld!, *Magazine nationale veiligheid en
crisisbeheersing*, Jaargang 11 nummer 1, pp 34.

Bijlagen

Bijlage 1: Operationalisering onderzoeksvragen

Vragen interviews in relatie tot operationele vragen

	Vragen interview Utrecht	Vragen interview Enschede
1. Hebben in de onderzochte cases de aanbevelingen van de incidentevaluatie invloed op het bestaande discours via het beïnvloedingsmechanisme responsiviteit?	Vraag 1 Hoe zou u de algemene opvatting over en/of de algemene benadering van crisiscommunicatie binnen de gemeente willen kenschetsen voor de (evaluatie van de) asbestzaak? Welke constatering t.a.v. de bestaande crisiscommunicatie in de evaluatie zijn daarbij volgens u het meest essentieel?	Vraag 1 Hoe zou u de algemene opvatting over en/of de algemene benadering van crisiscommunicatie binnen de gemeente willen kenschetsen voor de (evaluatie van de) vuurwerkcramp? Welke constatering t.a.v. de bestaande crisiscommunicatie in de evaluatie zijn daarbij volgens u het meest essentieel?
1.1. wat is in de casus het bestaande discours?		
1.1.1. Uit welk ensemble van ideeën, concepten en categorisering bestaat dit discours?		
1.1.2. Welke actors ondersteunen dit discours en welke niet?		
1.1.3. Welke story lines worden gebruikt?		
1.1.4. Welke metaforen worden gebruikt?		
1.2. Welke aanbevelingen uit de evaluatie betreffen het bestaande discours?		
1.3. Welke discursieve verschuivingen treden op in het bestaande discours?		
1.4. In hoeverre komen discursieve verschuivingen in het bestaande discours tot stand onder invloed van het beïnvloedingsmechanisme responsiviteit	Vraag 2 Wat is uw indruk van de ontvankelijkheid voor de uitkomsten van de evaluatie mbt crisiscommunicatie bij B&W, (partijen in) de gemeenteraad, de ambtelijke organisatie van de gemeente? Heeft u de indruk dat B&W, (partijen in) de gemeenteraad, de ambtelijke organisatie van de gemeente het eens konden zijn met de constatering t.a.v. de crisiscommunicatie? Kunt u daar voorbeelden van geven? Kunt ook voorbeelden geven van actors die aangaven dat zij het niet eens waren met de aanbevelingen t.a.v. de crisiscommunicatie? Om welke reden waren zij het daar volgens u niet mee eens?	Vraag 2 Wat is uw indruk van de ontvankelijkheid voor de uitkomsten van de evaluatie mbt crisiscommunicatie bij B&W, (partijen in) de gemeenteraad, de ambtelijke organisatie van de gemeente? Heeft u de indruk dat B&W, (partijen in) de gemeenteraad, de ambtelijke organisatie van de gemeente het eens konden zijn met de constatering t.a.v. de crisiscommunicatie? Kunt u daar voorbeelden van geven? Kunt ook voorbeelden geven van actors die aangaven dat zij het niet eens waren met de aanbevelingen t.a.v. de crisiscommunicatie? Om welke reden waren zij het daar volgens u niet mee eens?
1.4.1. Betreffen de aanbevelingen interne of externe doelstellingen?		
1.4.2. Zetten actors zich actief in voor overname van deze aanbevelingen?		
1.4.3. Wat vinden actors van de kwaliteit van de evaluatie en van de aanbevelingen?		
1.4.4. Wat vinden actors van de kwaliteit van het evaluatiebureau?		
1.4.5. In hoeverre sluiten de evaluatie en de aanbevelingen aan bij de belangen en de ideologie van de actors?		
2. Vindt in de onderzochte cases herinterpretatie en aanpassing van het discours	vraag 3 Heeft u de indruk dat de bevindingen van de evaluatie t.a.v. de	vraag 3 Heeft u de indruk dat de bevindingen van de evaluatie t.a.v. de

	Vragen interview Utrecht	Vragen interview Enschede
plaats onder invloed van het beïnvloedingsmechanisme <i>discussies over beleid</i> ?	crisiscommunicatie geleid heeft tot discussie en/of onrust binnen en tussen B&W, (partijen in) de gemeenteraad, en de ambtelijke organisatie? Kunt u daar voorbeelden van geven?	crisiscommunicatie geleid heeft tot discussie en/of onrust binnen en tussen B&W, (partijen in) de gemeenteraad, en de ambtelijke organisatie? Kunt u daar voorbeelden van geven?
2.1. in welke fora discussiëren of overleggen actors over de relevante aanbevelingen van de evaluaties?	Heeft de discussie in de gemeenteraad hierin een doorslaggevende rol gespeeld of vond de discussie vooral elders plaats? Welke actors stonden daarbij tegenover elkaar?	Heeft de discussie in de gemeenteraad hierin een doorslaggevende rol gespeeld of vond de discussie vooral elders plaats? Welke actors stonden daarbij tegenover elkaar?
2.2. Welke discursieve verschuivingen treden op in de discussies en overleggen?		
2.2.1. welke story lines worden gebruikt?		
2.2.2. welke metaforen worden gebruikt?		
2.3. In hoeverre komen discursieve verschuivingen in het bestaande discours tot stand onder invloed van het beïnvloedingsmechanisme <i>discussies over beleid</i>		
3. Welke samenhang is er dan tussen de beïnvloedingsmechanismen <i>discussies over beleid en responsiviteit</i>?		
3.1. Welke discursieve verschuivingen zijn opgetreden onder invloed van het beïnvloedingsmechanisme responsiviteit?		
3.2. Welke discursieve verschuivingen zijn opgetreden onder invloed van het beïnvloedingsmechanisme <i>discussies over beleid</i>		
3.3. In hoeverre zijn de discursieve verschuivingen met elkaar in verbinding te brengen?		
3.3.1. door vergelijking van de gebruikte storylines?		
3.3.2. door vergelijking van de gebruikte metaforen?		
4. Vindt in de onderzochte cases het bereiken van een nieuw discours plaats onder invloed van het	Vraag 4 Is naar aanleiding van de evaluatie een nieuwe, breed gedragen algemene opvatting over en/of	Vraag 4 Is naar aanleiding van de evaluatie een nieuwe, breed gedragen algemene opvatting over en/of

	Vragen interview Utrecht	Vragen interview Enschede
beïnvloedingsmechanisme “coalitievorming”?	algemene benadering van crisiscommunicatie binnen de gemeente ontstaan? Op welke wijze is deze	algemene benadering van crisiscommunicatie binnen de gemeente ontstaan? Op welke wijze is deze
4.1. Welke actors zoeken toenadering tot elkaar?	verandering volgens u tot stand gekomen? Welke actors hebben daarin volgens u een essentiële rol gespeeld?	verandering volgens u tot stand gekomen? Welke actors hebben daarin volgens u een essentiële rol gespeeld?
4.2. Welke discursieve verschuivingen treden op om een nieuw discours te bereiken?	Van welke actors is de wijziging van opvatting / benadering volgens u het meest opvallend?	Van welke actors is de wijziging van opvatting / benadering volgens u het meest opvallend?
4.2.1. welke story lines worden gebruikt?		
4.2.2. welke metaforen worden gebruikt?		
4.3. In hoeverre komen discursieve verschuivingen in het bestaande discours tot stand onder invloed van het beïnvloedingsmechanisme “coalitievorming”		
4.3.1. In hoeverre trachten actors anderen te overtuigen?		
4.3.2. In hoeverre laten actors zich door anderen overtuigen?		
4.3.3. In hoeverre nemen zij storylines en metaforen van anderen over?		
4.3.4. In hoeverre laten zij merken bereid te zijn om compromissen te sluiten?		
5. Welke samenhang is er dan tussen de beïnvloedingsmechanismen “coalitievorming” en discussies over beleid?		
5.1. Welke discursieve verschuivingen zijn opgetreden onder invloed van het beïnvloedingsmechanisme discussies over beleid?		
5.2. Welke discursieve verschuivingen zijn opgetreden onder invloed van het beïnvloedingsmechanisme “coalitievorming”		
5.3. In hoeverre zijn de discursieve verschuivingen met elkaar in verbinding te brengen?		
5.3.1. door vergelijking van de gebruikte storylines?		

	Vragen interview Utrecht	Vragen interview Enschede
5.3.2. door vergelijking van de gebruikte metaforen?		
6. Vindt in de onderzochte cases het vastleggen in een institutioneel arrangement plaats onder invloed van het beïnvloedingsmechanisme “aanpassing van beleid”?	vraag 5 Heeft de evaluatie volgens u geleid tot daadwerkelijke aanpassingen in het beleid van de gemeente ten aanzien van crisiscommunicatie? Waar blijkt dit volgens u uit? Hebben de aanpassingen naar uw mening het gewenste effect gehad? Waar blijkt dit uit?	vraag 5 Heeft de evaluatie volgens u geleid tot daadwerkelijke aanpassingen in het beleid van de gemeente ten aanzien van crisiscommunicatie? Waar blijkt dit volgens u uit? Hebben de aanpassingen naar uw mening het gewenste effect gehad? Waar blijkt dit uit?
6.1. Hoe is het nieuwe discours verwoord in relevante beleidsdocumenten?		
6.2. Welke discursieve verschuivingen zijn daarbij opgetreden?		
6.2.1. welke story lines worden gebruikt?		
6.2.2. welke metaforen worden gebruikt?		
6.3. In hoeverre komen discursieve verschuivingen in het bestaande discours tot stand onder invloed van het beïnvloedingsmechanisme “aanpassing van beleid”		
6.3.1. In hoeverre is het in relevante beleidsdocumenten verwoorde discours gelijk aan het in de coalitievorming verwoorde discours?		
6.3.2. In hoeverre zijn actors het eens met het in relevante beleidsdocumenten verwoorde discours?		
7. Welke samenhang is er dan tussen de beïnvloedingsmechanismen “aanpassing van beleid” en “coalitievorming”?		
7.1. Welke discursieve verschuivingen zijn opgetreden onder invloed van het beïnvloedingsmechanisme “coalitievorming”?		
7.2. Welke discursieve verschuivingen zijn opgetreden onder invloed van het beïnvloedingsmechanisme “aanpassing van beleid”		

	Vragen interview Utrecht	Vragen interview Enschede
7.3. In hoeverre zijn de discursieve verschuivingen met elkaar in verbinding te brengen?		
7.3.1. door vergelijking van de gebruikte storylines?		
7.3.2. door vergelijking van de gebruikte metaforen?		
	Vraag 6 Hoe zou het effect van de asbestcrisis en de evaluatie op de crisiscommunicatie van de gemeente Utrecht kernachtig in een begrip /zin samenvatten?	Vraag 6 Hoe zou het effect van de asbestcrisis en de evaluatie op de crisiscommunicatie van de gemeente Enschede kernachtig in een begrip /zin samenvatten?
	Vraag 7 Welke betrokkenen bij de casus hebben in uw visie een belangrijke rol gespeeld in de meningsvorming binnen de gemeente over de aanbevelingen van de evaluatie over crisiscommunicatie en moeten volgens u over de casus worden geïnterviewd?	Vraag 7 Welke betrokkenen bij de casus hebben in uw visie een belangrijke rol gespeeld in de meningsvorming binnen de gemeente over de aanbevelingen van de evaluatie over crisiscommunicatie en moeten volgens u over de casus worden geïnterviewd?

Bijlage 2: Verslag interview Remco de Boer

Interview Remco De Boer, Asbestcrisis Utrecht 2012, 11 april 2014

Vraag 1: Hoe zou u de algemene opvatting over en/of de algemene benadering van de crisiscommunicatie van de gemeente willen kenschetsen voor het incident / de evaluatie van het incident? Welke constatering t.a.v. de bestaande crisiscommunicatie in de evaluatie zijn daarbij volgens u het meest essentieel?

De Boer geeft aan dat de enige partij die hij niet heeft kunnen spreken over de crisis juist de gemeente Utrecht is geweest. De gemeente stelde zich zeer terughoudend op en wilde niet meewerken aan zijn boek "Verloren vertrouwen" over de crisis. Hij heeft ook achteraf geen beeld gekregen van wat er binnen de gemeente gebeurde. Het boek is door hem relatief snel geschreven, in 3 maanden. Daarbij heeft hij veel gebruik gemaakt van mediabronnen.

In zijn werk als communicatieadviseur bij gemeenten ziet hij in het werkveld communicatie wel met de casus Utrecht vergelijkbare situaties. Probleem bij veel gemeenten is de kwaliteit van de communicatiemedewerkers. Bij gemeenten zijn bij communicatieactiviteiten vaak veel communicatiemedewerkers en –adviseurs betrokken (soms wel 7 tot 8), zonder dat precies duidelijk is waarom en wat hun taak is. Communicatieadviseurs, woordvoerders zijn vaak onvoldoende gekwalificeerd. Er wordt ook onvoldoende geïnvesteerd in de kwaliteit van medewerkers. Het zijn verder vaak functies die in deeltijd worden vervuld. Opschalen in bijvoorbeeld een crisis blijkt voor communicatie vaak lastig.

De Boer heeft enkele contacten gehad met woordvoerders van de gemeente Utrecht en vond hun optreden niet sterk. Erg defensief. In de crisis is overigens ook door de wethouder en zijn staf zeer defensief gehandeld.

Bij Migros was de kwaliteit van de communicatie heel slecht. De woordvoerder zette daar op het hoogtepunt van de crisis zelfs haar telefoon uit.

Overigens is De Boer van mening dat de gemeente Utrecht terecht de rol met betrekking tot de communicatie overnam van Migros. Zeker na het besluit tot evacuatie was de crisis duidelijk een zaak voor de gemeente geworden.

Vraag 2: Wat is uw indruk van de ontvankelijkheid voor de uitkomsten van de evaluatie mbt crisiscommunicatie bij B&W, (partijen in) de gemeenteraad, de ambtelijke organisatie van de gemeente? Heeft u de indruk dat B&W, (partijen in) de gemeenteraad, de ambtelijke organisatie van de gemeente het eens konden zijn met de constatering t.a.v. de crisiscommunicatie? Kunt u daar voorbeelden van geven? Kunt u ook voorbeelden geven van actors die aangaven dat zij het niet eens waren met de aanbevelingen t.a.v. de crisiscommunicatie? Om welke reden waren zij het daar volgens u niet mee eens?

De Boer is bij de persconferentie geweest waar het evaluatierapport van de commissie Jansen werd gepresenteerd. Het viel hem op dat bij aanvang de bewoners van de geëvacueerde wijk nog steeds heel boos waren op de gemeente.

Na de toelichting van Jansen kwam Wolfson aan het woord. In woord en in zijn voorkomen (hoofd gebogen) maakte hij voor de eerste keer excuus aan de bewoners. En nam de aanbevelingen over. Het was een soort reactie die je ziet bij een veroordeling in een rechtszaak. Hij aanvaardde zijn veroordeling. Een soort schuld en boete. Dit was erg belangrijk, want toen was het voor de bewoners ook klaar. In het openbaar was het gezag gestraft voor het foutieve handelen.

Door de heer Van Leeuwen van Vereniging Bouw en Woningtoezicht Nederland is het thema ook opgepakt. Bij de voorbereiding is De Boer betrokken geweest. Er is een congres georganiseerd over asbestcommunicatie en daar zaten ook medewerkers van

de gemeente bij. Deze medewerkers gaven aan dat zij zijn boek kenden en dat zij het ook goed hadden gevonden.

In Utrecht zelf is hij zoals eerder gezegd niet meer uitgenodigd voor een evaluatie of iets dergelijks. Wel bij gemeente Amsterdam. Amsterdam wilde wel lessen trekken uit de crisis in Utrecht. Zijn indruk is ook dat de gemeente Amsterdam dit soort zaken goed heeft geregeld. Corporaties sloten zich helemaal af, hij heeft geen reacties vanuit die kant gehad.

Vraag 3: Heeft u de indruk dat de bevindingen van de evaluatie t.a.v. de crisiscommunicatie geleid heeft tot discussie en/of onrust binnen en tussen B&W, (partijen in) de gemeenteraad, en de ambtelijke organisatie? Kunt u daar voorbeelden van geven?

Heeft de discussie in de gemeenteraad hierin een doorslaggevende rol gespeeld of vond de discussie vooral elders plaats? Welke actors stonden daarbij tegenover elkaar?

De Boer heeft met enkele gemeenteraadsleden gesproken, voornamelijk van oppositiepartijen, en met enkelen contact gehad via twister. Het viel hem op dat ook voor de gemeenteraadsleden de crisis over was toen de Commissie Jansen zijn rapport uitbracht. Er werd niet meer op teruggekomen. De gebezigde harde woorden tijdens de crisis werden daarna niet omgezet in daden. Er werd niet doorgezet na de rapportage. Zijn indruk is dat bepaalde oppositiepartijen het opkomen voor het belang van de burger in feite gebruiken voor eigen gewin, om zich te profileren en om te scoren bij de kiezer.

Vraag 4: Is naar aanleiding van de evaluatie een nieuwe, breed gedragen algemene opvatting over en/of algemene benadering van crisiscommunicatie binnen de gemeente ontstaan? Op welke wijze is deze verandering volgens u tot stand gekomen? Welke actors hebben daarin volgens u een essentiële rol gespeeld? Van welke actors is de wijziging van opvatting / benadering volgens u het meest opvallend?

De Boer weet niet of men in Utrecht anders is gaan denken. Hij heeft daar geen beeld van. Wel is hij verwonderd dat hij vanuit Utrecht nooit meer iets heeft gehoord, niet is uitgenodigd voor een evaluatie of iets dergelijks. Het had de gemeente gesierd als deze had getracht om nog iets te leren uit de crisis. Zoals Amsterdam dat wel deed. Spiegelen op de crisis is niet gebeurd en dat is wel jammer. Waarschijnlijk is wel geëvalueerd maar meer langs de lijnen van het rapport van de Commissie Jansen.

Vraag 5: Heeft de evaluatie volgens u geleid tot daadwerkelijke aanpassingen in het beleid van de gemeente ten aanzien van crisiscommunicatie? Waar blijkt dit volgens u uit? Hebben de aanpassingen naar uw mening het gewenste effect gehad? Waar blijkt dit uit?

Hier is De Boer niet van op de hoogte. Hij volgt de gemeente daar ook te weinig voor. Hij verwacht dat RTV Utrecht hier meer over kan vertellen. Zij zouden het verschil moeten ervaren in de communicatie voor en na de crisis.

De Boer is van mening dat de Commissie Jansen goede aanbevelingen heeft gedaan. Met een lid van de commissie heeft hij zelf nog twee gesprekken gehad.

Zij konden niet veel anders dan harde, vrij technische conclusies trekken. Goede mensen inzetten op communicatie en voldoende capaciteit mobiliseren is een voor de hand liggende, maar wel van toepassing zijnde conclusie.

In Amsterdam speelt een vergelijkbare asbestzaak, Louwershoek in Amsterdam West met corporatie Woonzorg. Ook hier is veel tumult. Ook hier is renovatie niet goed verlopen. Het is in Amsterdam nu een grote zaak, waarin een activistische voorzitter bewonerscommissie een grote rol heeft. Er wordt veel gezwartepiet. Publicitair dreigt nodig mis te gaan. Wat De Boer opvalt, is dat er geen drang is bij gemeenten en vooral woningcorporaties om iets te leren van een dergelijke crisis.

Vraag 6: Hoe zou u het effect van de crisis en de evaluatie op de crisiscommunicatie van de gemeente kernachtig in een begrip /zin samenvatten?

“Verloren vertrouwen”. De titel van het boek. Overigens wil De Boer niet te hard oordelen over het optreden van de gemeente. Niemand bedenkt een crisis van te voren. Iedereen die niet goed heeft functioneert tijdens de crisis heeft dit zelf al lang gevoeld. Journalisten hebben heel hard teruggegeven dat de communicatie slecht was. Voor de gemeentelijke voorlichters vindt hij het ook wel een beetje sneu. De grootste fouten maakte Mitros namelijk. De gemeente kon direct daarna niet veel anders handelen dan dat ze heeft gedaan.

In het vervolg ging het wel weer mis. Wethouder Isabella had zijn finest hour. Zijn grote ego zat hem in de weg en hij kon niet toegeven dat de opschaling en de evacuatie het gevolg waren van een foute inschatting. Hij had direct na de afschaling persoonlijk excuses moeten maken: deze actie met linten, ME, mannen in witte pakken hadden we niet moeten doen. We hebben het niet goed ingeschat. Dat is de grootste fout van de gemeente geweest.

“It’s hard to say i’m sorry” vat de crisis daarom ook goed samen. Bestuurder Isabella had op moeten staan en zijn verantwoordelijkheid moeten nemen. Probleem daarbij was echter ook dat burgemeester Wolfson al aangeschoten wild was door eerdere affaires.

Niet eerlijk willen of durven zijn is vaak een probleem. Als je iets niet weet in crisiscommunicatie, geef dat dat aan en draai er niet omheen. En geef de reden waarom je het niet weet. De kwaliteit van communicatiemedewerkers bij gemeenten schiet vaak tekort op senior niveau. Het zijn geen mensen die aanpakken, dergelijke mensen passen niet in de gemeentecultuur. Daar werken mensen op communicatie die als het goed gaat goed functioneren, maar die niet geschikt zijn om doortastend op te treden in een crisis. Jansen heeft daar goed over geadviseerd.

Het is een vervelende conclusie, omdat blijkt dat het tekort schieten vaak is te herleiden op de kwaliteit van individuen. Het begint bij corporatie Mitros, die slecht handelt. Maar veel had bijgestuurd kunnen worden als er sterke persoonlijkheden op communicatie bij de gemeente hadden gezeten.

Vraag 7 Welke betrokkenen bij de casus hebben in uw visie een belangrijke rol gespeeld in de meningsvorming binnen de gemeente over de aanbevelingen van de evaluatie over crisiscommunicatie en moeten volgens u over de casus worden geïnterviewd?

Mitros: over de gehele casus, niet zozeer over asbest maar over de aanpak van de renovatie want daar is alles mee begonnen. Er is een keuze gemaakt om woningen in bewoonde toestand te renoveren. Reden was geld: het was goedkoper dan mensen tijdelijk elders te huisvesten.

Verder het hoofd communicatie van de gemeente en/of de gemeentesecretaris over het functioneren van de gemeente.

In de gemeenteraad: Marleen Haage (PvdA), Tim Schipper (SP), vertegenwoordiger D 66. De Boer heeft deze mensen zelf benaderd omdat zij zich kritisch opstelden in de crisis. Overigens stelde Marleen Haage zich wel loyaal op aan wethouder Isabella, een partijgenoot.

Met Leefbaar Utrecht heeft hij geen contact gehad.

RTV Utrecht is een goed contact om te benaderen over het verschil in de communicatie voor en na de crisis.

Bijlage 3: Akkoord Remco de Boer verslag interview

Van: Remco de Boer <rdb@deboercommunicatie.nl>
Datum: 26 april 2014 16:01:04 CEST
Aan: Marc Diepmaat <marcdiepmaat@icloud.com>
Onderwerp: Antw.: Verslag interview asbestcrisis Utrecht 11 april 2014

Beste Marc,

Heb het doorgelezen: een prima weergave van ons gesprek!

Veel succes met de afronding...

Groet,

Remco

Op 25 apr. 2014, om 11:15 heeft Marc Diepmaat <marcdiepmaat@icloud.com> het volgende geschreven:

Beste Remco,

Bijgaand zend ik je mijn verslag van ons gesprek over de asbestcrisis in Utrecht. Graag verneem ik je opmerkingen en aanvullingen hierbij, en/of je akkoord op deze weergave.

Met vriendelijke groet,

Marc Diepmaat

Verstuurd vanaf mijn iPad

<20140411 Interview Remco De Boer.doc>

Bijlage 4: Verslag interview Ruurd Reitsma

Interview Ruurd Reitsma, evaluatie communicatie vuurwerkcramp Enschede 2000, 14 april 2014

Vraag 1: Hoe zou u de algemene opvatting over en/of de algemene benadering van de crisiscommunicatie van de gemeente willen kenschetsen voor het incident / de evaluatie van het incident? Welke constatering t.a.v. de bestaande crisiscommunicatie in de evaluatie zijn daarbij volgens u het meest essentieel?

De heer Reitsma heeft voor Rijnconsult de evaluatie geleid naar de publieksvoorlichting vuurwerkcramp Enschede, in opdracht van het Ministerie van BZK, Inspectie Brandweerzorg en Rampenbestrijding. Kern van de evaluatie was feitelijk registreren van wat er was gebeurd. Daarna is vanuit Rijnconsult een handreiking opgesteld voor publieksvoorlichting na een ramp of crisis, met als doel de verworven inzichten te delen met gemeenten. Dit was de aanzet tot diverse activiteiten ter professionalisering van crisiscommunicatie. Destijds bleek dat weinig gemeenten aan de voorwaarden voor crisiscommunicatie voldeden. De heer Reitsma heeft zich op dit terrein gespecialiseerd en bijdragen geleverd aan diverse conferenties over dit thema. Hij heeft geparticipeerd in speciale sessies over crisiscommunicatie bij politie en brandweer hulpdiensten.

Tijdens de vuurwerkcramp is een aantal belangrijke lessen geleerd ten aanzien van crisiscommunicatie, waarvan gemeenten zich daarvoor niet bewust waren, bijvoorbeeld:

- Bij de aansturing van een crisis is wat betreft governance een goede wisselwerking tussen caring father en reliable government essentieel.
- Bij crisiscommunicatie speelt timing een belangrijke rol. Er moet tijd zijn tussen het nemen van een besluit en de implementatie om een effectieve uitvoering te kunnen realiseren. Het is belangrijk om niet te vroeg extern te communiceren, zodat de organisatie zich intern kan voorbereiden.
- Publiek is sensitief voor boodschappen en beelden: alles wordt opgevat als een communicatiesignaal. Voorbeeld: tijdens de vuurwerkcramp reed een politieman op een motor met een neuskap voor van Enschede naar Hengelo. Dit wekte bij de bevolking de indruk dat er sprake was van een gifwolk.
- Bij de vuurwerkcramp was nog geen sprake van social media. Toch was het ook toen al belangrijk om nauwkeurig de reactie van de media en het publiek te peilen. Een belangrijke communicatievraag was steeds: wat leeft bij het publiek en hoe kunnen we daarop inspelen?
- Soms is het goed om een boodschap juist niet te laten communiceren door een verantwoordelijke, maar door één van de uitvoerenden. Reitsma noemt als voorbeeld de commotie die ontstond over het aantal slachtoffers. De oorzaak hiervoor bleek uiteindelijk de wettelijke verplichting te zijn dat delen van lijken afgevoerd moeten worden in afzonderlijke lijkenzakken. Journalisten constateerden het feit dat er meer lijkwagens met lijkenzakken hadden gereden, dan het officiële aantal slachtoffers dat de gemeente meldde. Iemand die bij de uitvoering was betrokken kon hier tijdens de persconferentie helderheid over geven.
- Een essentieel onderscheid dat moet worden gemaakt is tussen crisiscommunicatie en risicocommunicatie, waarbij risicocommunicatie betrekking heeft op het vooraf bewust maken van wat er kan gebeuren in een eventuele crisis.
- Voor goede crisiscommunicatie op de crisisplek is nodig dat er voldoende voorlichters met benodigde kwaliteit (daadkracht, ervaring) zijn. Bij gemeenten is dit een probleem, omdat de voorlichters en communicatiemedewerkers onvoldoende

zijn toegerust om in een crisis te handelen. "Help roepen moet" in zo'n geval. Gemeenten hebben dit moeten leren. Het heeft veel tijd gekost om constructies te vinden waarin gemeenten konden regelen in een crisis een passende rolverdeling te maken: extra capaciteit bij te schakelen, zaken over te dragen. Er moet een zekere voororganisatie zijn waarop bij een crisis kan worden teruggevallen. Langzaamaan is dit geleerd. Veel rapporten, masterclasses hebben daar een rol in gespeeld.

- Om kunnen gaan met de media is bij een crisis erg belangrijk. De hardnekkigheid van media kan lastig zijn, zeker omdat je in een crisis als gemeente andere zaken voorrang wilt en moet geven. Je moet als verantwoordelijke voor de crisiscommunicatie attent zijn, maar ook vragen durven te stellen. Soms misschien de burgemeester wel adviseren om een bepaald verhaal niet zelf te vertellen, omdat hij daar niet de geschikte persoon voor is. Zie het eerdere voorbeeld van de lijkenzakken.

Vraag 2: Wat is uw indruk van de ontvankelijkheid voor de uitkomsten van de evaluatie mbt crisiscommunicatie bij B&W, (partijen in) de gemeenteraad, de ambtelijke organisatie van de gemeente? Heeft u de indruk dat B&W, (partijen in) de gemeenteraad, de ambtelijke organisatie van de gemeente het eens konden zijn met de constatering van de crisiscommunicatie? Kunt u daar voorbeelden van geven? Kunt ook voorbeelden geven van actors die aangaven dat zij het niet eens waren met de aanbevelingen t.a.v. de crisiscommunicatie? Om welke reden waren zij het daar volgens u niet mee eens?

Leren uit eerdere crisissen en incidenten is een probleem in Nederland. Veel evaluaties gaan in een kast en komen daar niet meer uit, omdat het momentum voorbij is. Vaak wordt snel overgegaan tot de orde van de dag. Omgaan met "lessons learned" is buitengewoon zwak ontwikkeld in Nederland.

Reitsma ziet dit wel beter worden. Er zijn zaken veranderd en verbeterd naar aanleiding van de vuurwerkcramp, maar dit is niet systematisch gebeurd en het is vaak niet verankerd. Er zijn veel verschillen per gemeente en regio.

Crisiscommunicatie is nog steeds lastig voor gemeenten. Lastig daarbij is bijvoorbeeld dat in een crisis de bestuurder verantwoordelijk blijft voor de communicatie en de regie daarop: wat wordt wanneer verteld aan wie. Dat besef is er bij bestuurders niet altijd. Aan bestuurlijke kant moet men zich bewust zijn van zijn verantwoordelijkheid. Vaak wordt vergeten de proceskant te communiceren. Ook de mededeling dat je met iets bezig bent, dat je er nog niet uit bent, kan voor het publiek belangrijke informatie zijn. Deel dat dan mee, maar geef ook aan dat je het gaat oplossen. De factor tijd kan ook zorgen voor rust. Maar je moet dan wel meegeven waarom het tijd kost. Je moet operationeel maken wat je wel weet en zeggen wat je niet weet. Let op je focus. Mensen die iets ernstigs meemaken moet je passend informeren. Houdt rekening met wat ze hebben meegemaakt. Sluit aan bij de doelgroep.

Communicatie is een verbindende factor en dat moeten bestuurders zich eigen maken. Je moet je als bestuurder zichtbaar en kenbaar maken, zeker in een crisissituatie.

Vraag 3: Heeft u de indruk dat de bevindingen van de evaluatie t.a.v. de crisiscommunicatie geleid heeft tot discussie en/of onrust binnen en tussen B&W, (partijen in) de gemeenteraad, en de ambtelijke organisatie? Kunt u daar voorbeelden van geven?

Heeft de discussie in de gemeenteraad hierin een doorslaggevende rol gespeeld of vond de discussie vooral elders plaats? Welke actors stonden daarbij tegenover elkaar?

Bij de evaluatie van de publieksvoorlichting voerde Rijnconsult een opdracht uit: breng in beeld wat er gebeurd is. Rijnconsult is niet gevraagd om aan de evaluatie een vervolg te geven.

In het algemeen geldt: als de crisis voorbij is, krijgt al het andere weer een hogere prioriteit. We willen daar niet langer bij stilstaan. Evaluaties worden uitbesteed en we doen daar niet veel meer aan.

Reitsma heeft vanuit zijn militaire achtergrond goede ervaringen met een zogenaamd "First impression report": Laat betrokkenen hun belangrijkste ervaringen in steekwoorden samenvatten. Meestal is 80% van die constatering juist en behoeft 20% nuancering. Zo kunnen snel de lessons learned worden geïnventariseerd. Deze moet de organisatie daarna dan ook zo snel mogelijk operationaliseren.

Gebruik maken van het momentum direct na de crisis is wezenlijk voor het bereiken van daadwerkelijke veranderingen. Anders verslapt de aandacht, wordt het een ambtelijk gebeuren en verdwijnt de evaluatie met de aanbevelingen uiteindelijk in een la, zonder dat er iets mee gebeurt.

Een crisis escaleert onder andere door de media aandacht heel gauw in overtreffende trap naar de minister. Mans beperkte dat heel goed. Hij was verantwoordelijk voor de crisis en niemand anders. En hij had de regie op de vervolg acties, ook als de verantwoordelijkheid daarvoor in Den Haag lag. Voorbeeld daarvan is het schadefonds.

Er moet harmonisch samenspel over de hiërarchische lagen plaatsvinden. De bestuurder moet nadenken over het effect en de zichtbaarheid van zijn maatregelen die je neemt en zijn mededelingen.

Taakverdeling is ook belangrijk. Laat andere persberichten schrijven en houdt als eindverantwoordelijke zelf een oog op wat er feitelijk gebeurt. Zo kun je je regierol blijven vervullen.

Vraag 4: Is naar aanleiding van de evaluatie een nieuwe, breed gedragen algemene opvatting over en/of algemene benadering van crisiscommunicatie binnen de gemeente ontstaan? Op welke wijze is deze verandering volgens u tot stand gekomen? Welke actors hebben daarin volgens u een essentiële rol gespeeld? Van welke actors is de wijziging van opvatting / benadering volgens u het meest opvallend?

Vanuit het besef dat een crisis in gezamenlijkheid moet worden aangepakt zijn veiligheidsregio's ontstaan. Die gezamenlijkheid draagt bij aan effectieve communicatie.

De bestuurder (burgemeester) is eindverantwoordelijk voor de communicatie en de regie daarop: wat wordt wanneer verteld door wie aan wie.

De vakinhoudelijke kant van crisiscommunicatie is een taak van hulpdiensten, politie en brandweer. Er is vaak discussie wie dan eerst verantwoordelijke is. Nodig is dat iedereen meeveert in wat praktisch nodig is, zodat de communicatie goed verloopt. Bij Euro 2000 is dit goed gelopen. Het gaat ook om het juist invullen van rollen. Zet de goede personen in de goede rol. Zet de crisiscommunicatie met de juiste toon op. Een

jeugdscheidsrechter met ervaring met groepen jongeren kan in omstandigheden beter functioneren dan een minister die als boeman optreedt.

Vraag 5: Heeft de evaluatie volgens u geleid tot daadwerkelijke aanpassingen in het beleid van de gemeente ten aanzien van crisiscommunicatie? Waar blijkt dit volgens u uit? Hebben de aanpassingen naar uw mening het gewenste effect gehad? Waar blijkt dit uit?

15 jaar na Enschede staat crisiscommunicatie als thema nog steeds op de bestuurlijke agenda en er is het besef dat het belegd moet zijn. Het handhaven van vertrouwen wordt onderkend als wezenlijk onderdeel in crisiscommunicatie.

Daar hoort interne communicatie bij. Wat moeten andere afdelingen van mijn gemeente over de voorgaande 8 uur weten om de volgende 8 uur te kunnen functioneren. Normale processen lopen niet meer, dus dit vergt andere communicatie. Dat hoeft geen crisiscommunicatie te zijn. Het vraagt improvisatievermogen van de organisatie.

Er valt ook nog veel te verbeteren. Capaciteit en kwaliteit van gemeentelijke communicatie blijft aandacht vragen. Probleem is dat crisiscommunicatie andere kwaliteiten vraagt dan nodig is in een gemeente onder normale omstandigheden. Dat hoeft geen probleem te zijn, als bestuurders zich daar maar van bewust zijn.

In een crisis moet een bestuurder de moed hebben vroegtijdig in te grijpen door bijvoorbeeld iemand die niet geschikt is te vervangen. Dat gebeurt vaak niet en leidt dan tot problemen. Er is directief leiderschap nodig. Dat is in het Nederlands polderlandschap niet gebruikelijk. Het is ook geen onderdeel van het functieprofiel van bestuurders. Maar een bestuurder moet in een crisis durven doen. Dat geldt ook in de relatie met de raad. Soms moet een bestuurder proactief buiten de raad om dingen doen. Daar kan hij dan achteraf verantwoordelijkheid over afleggen. Dit vereist een zekere bestuurlijke volwassenheid. Met de huidige tendens naar grotere gemeenten in plaats van regio's moet deze factor beter worden opgepakt. Dit gebeurt nog te weinig.

Het ontbreekt bestuurders over het algemeen aan crisisfantasie, voorstellingsvermogen, nadenken over wat er kan gebeuren. Dat is essentieel, want in een crisis moet een bestuurder "voor op de golf blijven" Reitsma spreekt in dit verband van "treath driven strategy" versus "incident driven strategy". Bij een "incident driven strategy" is een bestuurder al bij het begin van de crisis in een "reactive mode" en dan wordt het lastig om regie te krijgen op de gebeurtenissen..

Ander aandachtspunt is nog nazorg: hoe ga je om met het lange termijn effect? Daar moeten scenario's voor worden ontwikkeld.

De relatie met het publiek is essentieel. Als deze niet goed is ingericht, kan dit zich tegen je keren. Aansluiten bij de situatie is ook nodig. Dit vergt wel dat intern ook mensen goed worden geïnformeerd.

Vraag 6: Hoe zou u het effect van de crisis en de evaluatie op de crisiscommunicatie van de gemeente kernachtig in een begrip /zin samenvatten?

Het handhaven van vertrouwen is wezenlijk in crisiscommunicatie. Behoud van vertrouwen van direct getroffen en, daarna direct daaraan gerelateerden, en daarna het publiek. Het volk van Nederland of de lezers van de Telegraaf staat /staan dus niet voorop als doelgroep.

Een crisis kan echter ook lokaal zijn maar landelijke effecten hebben. Dat los je dan niet meer op met lokale crisiscommunicatie. Dat vraagt snelle opschaling.

Verstand en gezag horen onlosmakelijk bij elkaar. Bij crisiscommunicatie moet een koppeling tussen die twee worden gemaakt. Breng de boodschap of laat die brengen door een deskundige en bericht vervolgens wat je daarmee als verantwoordelijke, bestuurder gaat doen.

Vraag 7 Welke betrokkenen bij de casus hebben in uw visie een belangrijke rol gespeeld in de meningsvorming binnen de gemeente over de aanbevelingen van de evaluatie over crisiscommunicatie en moeten volgens u over de casus worden geïnterviewd?

Jan Mans.

Ambtelijk verantwoordelijke communicatie die leiding gaf aan het proces crisiscommunicatie en extra accent op processen crisiscommunicatie naast de normale processen communicatie. Dit proces wordt aangestuurd door gemeentesecretaris.

Bijlage 5: Akkoord Ruurd Reitsma verslag interview

Van: Ruurd Reitsma <a3r2@xs4all.nl>

Datum: 25 april 2014 11:52:00 CEST

Aan: Marc Diepmaat <marcdiepmaat@icloud.com>

Onderwerp: Antw.: Verslag interview evaluatie crisiscommunicatie Vuurwerkkramp Enschede

Hallo Marc vanuit Spanje. Dank voor je verslag, het is of ik mezelf hoor praten. Goed zo, niets aan wijzigen, hgr Ruurd

Op 25 apr. 2014 om 11:10 heeft Marc Diepmaat <marcdiepmaat@icloud.com> het volgende geschreven:

Beste Ruurd,

Bijgaand zend ik je mijn verslag van ons gesprek van 14 april jl. over crisiscommunicatie in het kader van mijn afstudeeronderzoek over dit thema.

Graag verneem ik je eventuele opmerkingen of aanvullingen hierbij, en/of dat je akkoord kunt gaan met deze weergave.

Met vriendelijke groet

Marc Diepmaat

Verstuurd vanaf mijn iPad

<20140414 Interview Ruurd Reitsma.doc>